Mission de planification régionale
Saguenay - Lac St-Jean

Esquisse du plan de développement

1- Synthèse

Gouvernement du Québec

(Décembre 1969)

102-00812/

La Mission de Planification a été rendue possible grâce à la collaboration constante de l'ensemble des ministères québécois.

Elle tient à exprimer ici sa gratitude envers les fonctionnaires régionaux, le Conseil économique régional, les membres des comités consultatifs et toute la population qui par leur accueil, leurs critiques et leur dynamisme ont permis de mener à bien cette première phase de l'entreprise commune de planification.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale

Mandat de la Mission de planification

L'ESQUISSE DU PLAN: ses limites et ses objectifs

Membres de la Mission de planification

Première partie: Le développement économique

1 - Les objectifs du développement économique

2 - La situation économique actuelle

3 - Le développement des ressources naturelles

3.1 la forêt

3.2 les mines

3.3 le tourisme

3.4 l' agriculture

4 - Le développement industriel

5 - Les perspectives d'emploi en 1976

6 - Les priorités du développement économique

Deuxième partie: Le développement social 83

1-Les objectifs du développement social 85

2-L'emploi et l'éducation 89

3-Le développement de l'éducation et de la culture 99

3.1 l'éducation 99

3.2 la culture 121

4-Le développement du bien-être et de la santé 125

4.1 le bien-être 125

4.2 la santé 133

5-Les priorités du développement social 139

Troisième partie: L'organisation de l'espace 145

1-Le schéma général d'organisation de l'espace régional 147

2-Les zones 155

3-Les centres urbains 159

4-Les axes 173

5-Priorités en matière d'organisation de l'espace 181

– Conclusion 185

Quatrième partie: Le développement institutionnel 191

Introduction 193

1-La déconcentration administrative 197

2-La décentralisation (organisation municipale) 207

3-La consultation et la participation

4-Les priorités

I - LE MANDAT DE LA MISSION DE PLANIFICATION

L'honorable Marcel Masse annonçait, le 9 décembre 1968, la formation d'une Mission de planification pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il résumait ainsi le rôle de cette Mission:

> "Dans le cadre du mandat qui lui est conféré par la loi, l'Office de planification du Québec entreprend, comme l'un de ses programmes de travail, de faire une synthèse des diverses connaissances et des nombreux travaux d'inventaire, d'étude et d'analyse concernant la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean.
>
> A la suite de ces études, la Mission présentera un document proposant les principales avenues de développement qui s'offrent à la région." (1)

Désireux de jouer ce rôle avec efficacité, l'Office de planification, avec la collaboration de quinze ministères (2), a mis sur pieds une équipe d'agents de planification et l'a chargée de dégager dans le plus bref délai "les principales avenues de développement qui s'offrent à la région".

Cette équipe interministérielle, d'avril 69 à décembre 69, a fait un inventaire des potentiels de développement des secteurs d'activité économique de la région, et des besoins de la population

---

(1) Allocution de l'honorable Marcel Masse devant le Conseil économique régional du Saguenay - Lac-Saint-Jean, le 9 décembre 1968, pp. 14 et 15.

(2) Voir la liste des membres de la Mission en page 13.

ainsi qu'une analyse de l'activité actuelle des ministères dans la région. Dans une deuxième phase, elle a défini pour chacun des ministères concernés un ensemble d'objectifs et de programmes dont la réalisation permettra un développement économique et social accéléré.

Ce qui caractérise la Mission de planification du Saguenay - Lac-Saint-Jean, c'est d'abord son enracinement dans les ministères et la reconnaissance officielle d'un interlocuteur régional privilégié à savoir, le Conseil économique régional (C.E.R.). C'est ainsi que, d'une part, la Mission s'est associée aux ministères dont la participation à une oeuvre de rénovation est essentielle si l'on veut atteindre des objectifs d'ordre économique et social et, d'autre part, elle a associé la population à ses travaux, la faisant participer à la préparation de l'ESQUISSE DU PLAN. C'est ainsi que la Mission a répondu au désir exprimé par l'honorable Marcel Masse, dans l'allocution mentionnée plus haut:

> "... grâce à une collaboration que nous voudrions excellente entre l'Office de planification et, entre autres, le Conseil économique régional ... devrait s'engager un échange d'information, d'analyses et d'opinions entre la population d'une part, et les spécialistes de l'Office de planification et les délégués des ministères, d'autre part".

Cette participation de la population aux travaux de la Mission a été rendue possible à la suite d'un accord intervenu entre la Mission et le C.E.R. qui a mis en place dix comités consultatifs chargés d'étudier les programmes proposés par les ministères. A

.../...

la lumière des discussions avec les délégués des ministères, les comités consultatifs ont formulé un certain nombre de recommandations concernant le développement régional (1). C'est ainsi que la Mission a tenu compte, dans cette ESQUISSE, de certaines propositions, émanant du C.E.R. et de ses comités consultatifs.

---

(1) Voir le document "Rapport des comités consultatifs sectoriels", C.E.R. 15 décembre 1969.

2 - L'ESQUISSE DU PLAN, SES LIMITES ET SES OBJECTIFS

L'ESQUISSE DU PLAN est le produit d'une réflexion systématique de quelque quinze ministères québécois (1) et l'Office de planification et de développement sur les perspectives de développement économique et social de la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean et sur les gestes concrets à poser afin d'accélérer la croissance économique et le développement social de cette région.

L'ESQUISSE comprend deux grandes parties:

- un groupe de douze documents appelés "tranches sectorielles" produits par les douze ministères dont les activités influencent de façon marquée le développement régional: forêt, mines, tourisme, agriculture, industrie, voirie, main-d'oeuvre, éducation, culture, bien-être, santé et organisation municipale;

- un document synthèse qui résume et intègre l'ensemble de ces tranches sectorielles.

La plupart de ces tranches comprennent plusieurs parties; par exemple, la tranche sectorielle agricole, préparée par le Ministère de l'agriculture et de la colonisation, décrit les caractéristiques principales de l'agriculture régionale, les activités des différents services du Ministère dans la région, les objectifs de développement qu'il poursuit ainsi que les principaux programmes

---

(1) Voir la liste des ministères membres de la Mission, page 13.

et projets qu'il entend mettre en oeuvre pour les réaliser. Parfois, les objectifs, programmes et projets sont présentés sous forme d'hypothèses ou d'alternatives; le manque d'information ou l'absence de politique provinciale à long terme interdisant une prise de position immédiate.

Le mécanisme permanent de planification régionale que serait la Conférence administrative établira des choix parmi ces hypothèses ou alternatives. Ces tranches sectorielles n'apportent pas une solution à tous les problèmes dans tous les secteurs d'activité; certains problèmes furent jugés secondaires; d'autres qui n'ont pas de solution au niveau régional (ex: quota de lait) furent identifiés seulement. Aussi, on n'aborde que très brièvement les secteurs d'activité qui sont de juridiction exclusivement fédérale (1) tels que les installations portuaires et les chemins de fer, et ceux que n'influence pas de façon majeure l'action de l'un ou l'autre des ministères ou organismes du gouvernement du Québec, tels que la construction, le commerce de détail ou les services personnels.

La nature des programmes et projets, leurs coûts et leur durée sont traités avec plus ou moins de détails selon les cas; il appartiendra à la Conférence administrative de les préciser au moment de la phase à venir de programmation.

---

(1) A la demande de la Mission, certaines études sont menées par les ministères fédéraux, mais elles ne sont pas disponibles actuellement.

.../...

La deuxième partie de l'ESQUISSE, intitulée "Synthèse", résume et situe les objectifs et programmes des différents ministères tels que décrits dans leur tranche sectorielle, par rapport aux quatre grandes dimensions suivantes du développement régional

- le développement économique (le bilan de l'offre et la demande de travail, l'exploitation des ressources naturelles, la croissance industrielle);
- le développement social (la mobilité de la main-d'oeuvre, les services à la population: éducation, santé, bien-être, culture);
- l'organisation de l'espace régional (zones, pôles, axes, transport, voirie, localisation des équipements);
- le développement institutionnel (la régionalisation administrative, la réorganisation municipale, les organismes de coordination et de consultation).

On retrouve dans ce texte à la fois un résumé des propositions contenues dans les différentes tranches sectorielles et une synthèse de l'ESQUISSE, c'est-à-dire une intégration des informations sectorielles qui permet d'obtenir une vue globale des perspectives d'ensemble du développement régional pour les années à venir. De plus, cette synthèse présente pour chacune des quatre dimensions indiquées plus haut, les objectifs prioritaires et quelques programmes d'action. Si ceux-ci sont acceptés par la population et le gouvernement, ils orienteront l'ensemble des interventions gouvernementales et permettront aux divers centres de décision régionaux de concerter leurs actions selon une perspective commune.

.../...

Cette ESQUISSE DU PLAN a été élaborée au cours d'une période très courte (avril 69 - décembre 69). Elle se situe dans un processus continu de planification; elle n'est donc qu'une étape dans la démarche, une photo de l'état actuel (23 décembre 1969) des travaux de planification menés dans la région.

Cette ESQUISSE DU PLAN est plus qu'un schéma de travail pour les différents ministères québécois; elle est plus qu'un effort de rationalisation des multiples interventions gouvernementales dans la région; elle se veut le début d'une concertation de tous les centres de décision, qu'ils soient gouvernementaux, para-gouvernementaux ou privés, en vue d'un développement accéléré de la région.

Parmi ces centres de décision, le gouvernement du Québec, à cause de l'importance des effets de ses actions dans la région, apparaît comme celui qui, en premier lieu, peut et doit orienter ses gestes en fonction d'objectifs prioritaires de développement. Les autres centres de décision régionaux en participant à l'effort de planification du gouvernement, comme ce fut en partie le cas durant les travaux de la Mission et comme ce sera le cas lors des phases prochaines de programmation et d'exécution, peuvent influencer les choix d'objectifs et de programmes prioritaires et peuvent ajuster leurs propres actions aux objectifs acceptés par l'ensemble de la collectivité régionale. Le gouvernement du Québec a un rôle moteur à jouer dans le développement régional par l'établissement de conditions favorables, par la création d'un contexte rendant

.../...

possibles les divers développements qui devront être, en grande partie, le fruit de l'initiative de la population régionale.

Cette ESQUISSE DE PLAN a été préparée par un groupe de fonctionnaires québécois travaillant en collaboration avec les représentants des principaux centres de décision régionaux. Le contenu des tranches sectorielles est approuvé officiellement par les ministères responsables. Ainsi, ces contenus, c'est-à-dire les objectifs et programmes des différents ministères, s'inscrivent à l'intérieur des politiques globales actuelles de chacun et tiennent compte des contraintes de toutes sortes qui limitent leur action.

Dès que la planification régionale s'installe dans plusieurs régions à la fois, il devient impossible de concevoir chaque plan régional comme un ensemble de mesures nouvelles, de mesures d'exception qui s'inscrivent en dehors des politiques québécoises globales. Les plans régionaux deviennent plutôt une régionalisation des politiques d'ensemble et éventuellement une régionalisation d'une programmation quinquennale de l'activité gouvernementale. Aussi ne faut-il pas attendre d'une planification régionale qui se généralise de plus en plus à travers le Québec, le déversement sur chacune des régions, de dizaines de millions de dollars nouveaux. Le développement ne peut être en définitive que le résultat de la coordination des gestes réguliers de l'Etat et de la population. Toutes les interventions du gouvernement et de la population doivent avoir

.../...

comme objectif le développement économique et social; c'est à cette condition que le développement d'une région comme le Saguenay - Lac-Saint-Jean devient possible.

Pour assurer cette coordination de toutes les actions de l'Etat en fonction du développement, une Conférence administrative régionale groupant les responsables des ministères qui ont une action dans la région, devrait être formée; elle serait le mécanisme permanent de planification et de coordination de l'activité gouvernementale; ses contacts avec les centres de décision régionaux regroupés au sein du C.E.R. seraient continus. Cette Conférence administrative serait présidée par le délégué régional au plan. Ce fonctionnaire, par son rôle dans la Conférence administrative et par son appartenance à l'Office de planification et de développement, serait à même de faciliter la cohérence entre la planification régionale et la planification provinciale.

Résultat des travaux du groupe de fonctionnaires qui composait la Mission, cette synthèse de l'ESQUISSE DU PLAN ne représente donc pas la position officielle du gouvernement du Québec sur les objectifs et programmes prioritaires nécessaires au développement régional. Ce n'est pas non plus une synthèse des multiples recommandations faites par le C.E.R. et ses comités consultatifs. Ce texte s'appuie sur les politiques gouvernementales existantes et sur les avis formulés par le C.E.R. et ses comités, mais il demeure essentiellement un document de travail qui formule le point de vue de la Mission selon les exigences de son mandat.

.../...

L'ESQUISSE DU PLAN, en tant que document de travail, s'adresse plus spécialement:

- aux députés de la région à l'Assemblée Nationale;
- au C.E.R.
- à l'Office de planification et de développement et à la Commission interministérielle de planification et de développement;
- à la future Conférence administrative régionale.

- LES DEPUTES DE LA REGION -

A titre de représentants élus de la population régionale à l'Assemblée Nationale, les députés de la région participeront à des réunions de travail avec les responsables de la Mission au cours du mois de janvier. Les conclusions qui se dégageront de ces rencontres seront fournies au ministre responsable de l'Office de planification et de développement.

- LE CONSEIL ECONOMIQUE REGIONAL -

Le C.E.R., ayant déjà été étroitement associé aux travaux de la Mission, aura à formuler pour la fin de janvier un avis officiel au nom de la population qu'il représente sur les priorités suggérées dans l'ESQUISSE. Cet avis sera donné à la direction de l'O.P.D.Q. Cette consultation sur l'ESQUISSE sera l'occasion pour la population régionale d'établir un consensus sur les objectifs à réaliser pour assurer le mieux-être régional. Par la suite, cette ESQUISSE deviendra la toile de fond, un cadre de référence qui orientera l'action de tous les centres de décision régionaux.

.../...

- L'OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DEVELOPPEMENT -

Après avoir obtenu les avis des députés régionaux et du C.E.R., l'O.P.D.Q. consultera, à la fin de janvier, la Commission interministérielle de planification et de développement qui regroupe les sous-ministres des différents ministères québécois. Par la suite, l'O.P.D.Q. mettra au point un document déterminant les objectifs et les programmes prioritaires de développement régional ainsi qu'un ensemble de projets dont la réalisation sera possible au cours de la prochaine année fiscale 1970-71. Ce document sera soumis par le ministre responsable de l'Office au Conseil des ministres. Ces priorités, établies en tenant compte des premiers éléments d'une planification provinciale, en cours d'élaboration, orienteront l'action de l'ensemble des organismes gouvernementaux dans la région. Ensuite, l'O.P.D.Q. établira les liaisons nécessaires avec le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale.

- LA CONFERENCE ADMINISTRATIVE REGIONALE -

Une fois que le gouvernement aura pris les décisions pertinentes, vers février - mars, des mécanismes permanents (l'éventuelle Conférence administrative) seront mis en place, et verront à l'exécution des programmes et projets approuvés. De plus, et c'est là sa tâche première pour la prochaine année 1970-71, la C.A.R. programmerait dans le détail, à partir des priorités retenues par le gouvernement, les principales interventions des ministères québécois dans

.../...

la région. Ces programmes seront établis en fonction d'un horizon de cinq ans, à savoir 1976. Les coûts seront précisés, (personnel, immobilisations, subventions, etc...); les effets économiques et sociaux seront dégagés. On obtiendra ainsi un plan, c'est-à-dire une programmation quinquennale des principales activités gouvernementales établies en fonction d'objectifs de développement précis. Dès la fin de l'été 1970, la Conférence administrative traduira cette programmation quinquennale dans une tranche budgétaire annuelle pour l'année 71-72.

3 - MEMBRES DE LA MISSION DE PLANIFICATION DU SAGUENAY-LAC SAINT-JEAN

I - Délégués des ministères

MM. Nicolas Dolbec
Ministère des Terres et Forêts

Jean-Maurice Bellemare
Ministère des Richesses naturelles

Jacques Charland
Ministère de la Voirie

Michel Amyot - Robert L'Heureux
Ministère des Affaires culturelles

Marcel Gagnon
Ministère de la Santé

Gérard Gagné
Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre

Jacques Girard
Ministère de l'Industrie et du Commerce

Alain Lamontagne
Ministère des Affaires municipales

MM. Jacques Thériault
Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation

Ronald Marcotte
Institutions financières, compagnies et coopératives

Laurent Cantin
Ministère des Transports et Communications

Claude Archambault
Ministère des Affaires intergouvernementales

Jacques Demers
Ministère du Tourisme, Chasse et Pêche

Mme Marie Paule Dandois
Ministère de la Famille et du Bien-Etre social

Olivier Tremblay
Ministère de l'Education

Jean-Paul Villeneuve
Bureau régional
Ministère de l'Education

II - Personnel de l'O.P.D.Q.

MM. François Poulin
Directeur de la Mission

Albert Juneau
Secrétaire de la Mission

Bryant McDonough
Attaché régional

Lucien Métras
Coordonnateur des comités consultatifs

Roger Cornet
Responsable des études sur l'organisation de l'espace

André Saicans
Responsable des études sur la main-d'oeuvre

Bernard Robert
Responsable des études démographiques

Pierre Lavergne
Responsable des études sur la consultation

Germain Julien
Responsable des études sur les structures administratives régionales

Mlle Claire Pleau
Responsable des études biophysiques

Cette liste ne comprend pas les nombreux collaborateurs des divers ministères qui à Québec comme dans la région ont participé étroitement aux travaux de la Mission.

P R E M I E R E P A R T I E

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

1 - LES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

2 - LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE

3 - LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES

- 3.1 La forêt
- 3.2 Les mines
- 3.3 Le tourisme
- 3.4 L'agriculture

4 - LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

5 - LES PERSPECTIVES D'EMPLOI

6 - LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

1. LES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La région connaît, depuis quelques années, un début de stagnation économique; le chômage, l'assistance sociale et l'émigration augmentent continuellement. Par ailleurs, la région possède de grandes réserves de ressources naturelles, dont l'exploitation et la transformation engendreront plusieurs milliers d'emplois nouveaux: elle possède aussi une structure urbaine qui favorise le développement des activités tertiaires (les services) et l'implantation de certaines industries manufacturières non liées aux ressources régionales.

Globalement, si les diverses mesures suggérées dans les tranches sectorielles se réalisent et si la population régionale se donne les outils pour être véritablement efficace, la région connaîtrait un accroissement significatif de ses emplois (18 000) et de sa population (48 000), le chômage diminuerait de 14 à 3% et ainsi se rétréciraient les écarts de revenus entre les diverses zones ou groupes de la région et entre la région et le reste du Québec.

Les objectifs:

Les efforts de développement économique ne peuvent être faits sur tous les fronts à la fois; il est nécessaire de fixer à l'Etat et à la population régionale un nombre limité d'objectifs

dont la réalisation peut se traduire rapidement en un volume significatif d'emplois nouveaux. De l'analyse des différents secteurs d'activité économique, deux objectifs prioritaires se dégagent très nettement.

1 - L'exploitation et la transformation des ressources naturelles disponibles (principalement les ressources forestières).

La région a basé son développement passé sur les ressources naturelles (l'agriculture, la forêt, l'énergie et les mines).

Il semble bien que cette vocation économique se maintiendra dans l'avenir quoiqu'il faille aller de plus en plus au Nord pour rejoindre les ressources disponibles.

A court terme, l'exploitation de la forêt est la grande priorité: 5 400 emplois peuvent y être créés au cours des huit prochaines années. La zone nord-ouest du Lac St-Jean qui est présentement la plus défavorisée de la région recevra la grande partie des nouveaux investissements.

Le développement minier est souvent imprévisible. Cependant, un ensemble de gisements importants sont connus dans la région de Chibougamau. Certaines mesures à mettre en oeuvre peuvent accélérer leur mise en exploitation. Si les conditions sont favorables, deux mines importantes verront le jour, créant ainsi quelque 800 emplois.

L'agriculture doit continuer sa modernisation qui ne peut qu'amener une baisse du nombre d'exploitants agricoles. Dans le contexte des législations laitières actuelles, le nombre optimum de cultivateurs serait de 2 000 environ.

L'aménagement de sites naturels exceptionnels pour des fins de récréation de la population régionale n'aura qu'un effet limité sur le volume d'emplois nouveaux. A court terme, le tourisme extérieur n'aura pas d'incidence économique significative. D'autres régions québécoises sont prioritaires à ce point de vue.

2 - Création d'un pôle de croissance du Haut-Saguenay

La conurbation du Haut-Saguenay (de Port-Alfred à Jonquière) possède un ensemble de facteurs favorables au développement industriel. Elle ne peut évidemment compter sur les industries de première transformation des ressources naturelles du type de celles qu'on y trouve présentement (aluminium, pâtes et papiers). Les nouvelles implantations se feront dans les branches industrielles nouvelles qui importent une part substantielle de leurs matières premières et exportent un pourcentage important de leurs produits.

La création d'une communauté urbaine qui serait responsable de la promotion et des parcs industriels du pôle et la désignation du Haut-Saguenay comme "zone spéciale" apparaissent comme les deux mesures principales à mettre en oeuvre à court terme.

Ces mesures créeront une structure d'accueil favorable aux nouvelles implantations. Le Haut-Saguenay aura à concurrencer d'autres pôles de croissance très forts comme Québec qui jouissent des mêmes avantages financiers. Aussi, le dynamisme de la population régionale sera le facteur dominant dans la création d'industries nouvelles. La réalisation d'un objectif de 200 emplois industriels nouveaux par année serait satisfaisante. Il faut noter qu'entre 1951-1961, il n'y a pratiquement pas eu de création d'emplois manufacturiers dans la conurbation.

Ces deux objectifs prioritaires (développement des ressources naturelles et création d'un pôle de croissance) n'épuisent pas toutes les possibilités de création d'emplois. Des implantations industrielles dues au dynamisme local sont possibles dans les autres centres urbains importants de la région. De plus, le secteur tertiaire (services) qui fut le grand créateur d'emploi au cours des années récentes continuera à se développer surtout dans les centres urbains majeurs: le Haut-Saguenay, Alma, Roberval, St-Félicien et Dolbeau, Mistassini et Chibougamau. Cette tendance sera favorisée par une concentration de plus en plus marquée de la population régionale dans

ces cinq centres qui sont les piliers de l'armature urbaine régionale. Cette urbanisation en elle-même, surtout si elle s'accompagne d'une hausse appréciable des revenus, est génératrice d'emplois nouveaux.

2- LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE

L'économie régionale est d'origine agro-forestière. En 1871, le Saguenay ne compte que 17,500 habitants, mais déjà la colonisation est gênée par le manque de terres, ce qui provoque, entre 1971 et 1901, la conquête agricole du Lac Saint-Jean. En 1896, débute la phase d'industrialisation via la mise en valeur du potentiel énergétique des plans d'eau (1901-1925). C'est le facteur-clé du développement car il permet l'implantation de la grande industrie métallurgique et le développement des papeteries.

Au cours de cette période, l'occupation des meilleures terres s'achève et l'activité agricole repose sur la production laitière. La crise de 1930 touche fortement le Saguenay-Lac Saint-Jean: chômage, réduction considérable des investissements et perte de marchés extérieurs. Pour pallier à cette diminution de l'activité économique, des paroisses agro-forestières sont créés.

Une prospérité sans pareille s'installe vers la fin de la deuxième guerre mondiale: expansion du secteur manufacturier, développement urbain et immigration massive de main-d'oeuvre. Après la guerre, l'Alcan procède à de nouveaux aménagements (Shipshaw). Le développement rapide de l'industrie forestière et minière au cours des années 50 absorbent partiellement la main-d'oeuvre excédentaire de la zone du Lac Saint-Jean.

2-1 L'industrialisation

L'activité manufacturière de la région est concentrée dans quelques établissements producteurs d'aluminium et de pâtes et papiers. En 1961, les sept établissements de 200 employés et plus assurent 78.3% de la valeur des expéditions et 341 autres se partagent le solde. Au cours des années 60, la disparition des petits établissements se fait à un rythme rapide et le nombre de nouveaux emplois est minime. (L'importance de la conjoncture internationale doit être soulignée. En effet, 62.8% de la valeur totale de la production manufacturière régionale est destinée à l'étranger. En comparaison, la destination de la production manufacturière de la région de Montréal est la suivante: 8.0% vers l'étranger, 36.5% au Canada et 55.5% au Québec).

La nature de la spécialisation de l'industrie manufacturière en plus de rendre l'économie régionale dépendante d'un petit nombre de centres de décision, défavorise la participation féminine au marché du travail. Dans les villes importantes du Saguenay-Lac St-Jean, le taux de participation féminine n'atteint que 21.2% en 1961 comparativement à 27.1% dans la province de Québec et 37.6% dans la ville de Toronto (1).

---

(1) Le taux de participation féminine donne le pourcentage de la main-d'oeuvre féminine dans la main-d'oeuvre totale.

2-2 Le produit intérieur brut (1)

Le produit intérieur brut per capita du Saguenay-Lac St-Jean ne s'élève en 1966 qu'à 85% de celui de la province de Québec. De plus sa croissance entre 1951 et 1966 a été très faible par rapport aux autres régions du Québec (66%). Seul le Nord-Ouest a connu durant cette période un taux de croissance du produit intérieur brut per capita plus faible que le Saguenay-Lac-Saint-jean (20%).

2-3 Le revenu personnel disponible per capita (2)

La classification du revenu personnel disponible per capita pour les 9 régions du Québec indique que celui du Saguenay-Lac-Saint-Jean évalué à 1,380 dollars en 1966 se situe au septième rang. De plus, il y a une disparité importante de revenu personnel disponible per capita à l'intérieur même de la région: il était en 1961 de 803 dollars au Lac Saint-Jean et 1,020 dollars au Saguenay. Cela ne contredit pas le fait que la moyenne des salaires manufacturiers de Chicoutimi-Jonquière est l'une des plus élevée du Canada. Certains facteurs expliquent ce phénomène:

1- La main-d'oeuvre manufacturière régionale représente 22.1% de la main-d'oeuvre totale ce qui est insuffisant pour relever

(1) C'est la somme des rémunérations versées aux agents économiques pour services rendus au moment de la production des biens et services: salaires, intérêts, loyers, dividendes, revenus nets de l'agriculture et des entreprises individuelles et autres rémunérations.

(2) C'est le revenu moyen à la disposition d'une personne après paiement d'impôts et encaissement des allocations de toutes sortes.

la faible moyenne générale des revenus.

2- Il y a une concentration très forte à Chicoutimi-Jonquière d'industries (aluminium et pâtes et papiers) qui versent de hauts salaires.

3- Dans les autres industries (scieries, etc...) et dans les services, les salaires sont très en-dessous de la moyenne canadienne. Ainsi la région compte 29,514 travailleurs, hommes et femmes, qui gagnent moins de 3,000 dollars par année (1961).

4- Un taux de chômage annuel moyen très élevé de 14% baisse considérablement la moyenne des revenus per capita.

5- A cause de la grande masse de jeunes, un travailleur au Saguenay-Lac-Saint-Jean fait vivre en moyenne 3.71 personnes tandis qu'au Québec il en fait vivre 2.89 et à Toronto 2.10 (données de 1961) (1).

Tous ces facteurs contribuent à réduire le revenu personnel disponible per capita. Alors, il n'est pas étonnant de constater que le Saguenay-Lac-Saint-Jean a un taux d'activité plus élevé (2) que celui de l'ensemble du Québec quand on utilise comme norme une structure d'âge identique.

(1) On tient compte du travailleur dans le calcul du nombre de personnes à charge.
(2) Plus de travailleurs pour une population donnée.

2-4 L'émigration

Le Saguenay-Lac-Saint-Jean a connu un bilan migratoire (3) négatif de 21 517 personnes entre 1961 et 1966. Ce phénomène est lié au déséquilibre qui existe sur le marché du travail où l'offre de travail est en excédent par rapport à la demande. Ne trouvant pas d'emplois, les travailleurs et leurs familles sont contraints de quitter la région. Il en résulte un taux de croissance annuel très faible ble de la population de 0.7% par année entre 1961 et 1966.

2-5 Le chômage

La région était aux prises avec un taux de chômage moyen de 14% entre 1951 et 1965 et les fluctuations saisonnières étaient de l'ordre de plus ou moins 5% par rapport à cette moyenne. Une estimation de chômage en 1969 indique que ce taux n'a pas changé. En effet, il y aurait en 1969 11,000 personnes sans emploi dont 2,500 bénéficiaires d'assistance-chômage et 8,500 réclamants actifs au bureau d'assurance-chômage régional. Il convient de signaler que le nombre de personnes sans emploi, bénéficiaires de prestations d'assistance-chômage augmente sans cesse.

Les disparités de revenus, le taux de chômage élevé, l'émigration massive, la présence d'une structure industrielle non diversifiée, le ralentissement de l'accroissement de la valeur du produit

(3) Les arrivées moins les départs.

intérieur brut sont des indices certains d'une situation économique difficile.

3 - LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES NATURELLES

LA FORET

3.1.1 Les perspectives de développement.

La forêt est sous-utilisée: en 1968-69, à peine 50% de la possibilité annuelle de coupe a été exploitée. Une utilisation plus accentuée de cette ressource pourrait créer d'ici 1980 quelque 5 000 emplois nouveaux directement reliés à son exploitation et à sa transformation. Ce secteur d'activité est sans aucun doute celui qui peut le plus rapidement et le plus facilement apporter une vitalité économique nouvelle surtout au nord-ouest du Lac St-Jean, l'une des zones les plus déshéritées de la région.

3.1.2 Les objectifs de développement du Ministère des terres et forêts dans la région.

L'objectif premier du Ministère dans la région est la pleine réalisation de la possibilité forestière tout au moins en ce qui a trait aux essences résineuses. Cet objectif sectoriel découle évidemment de l'objectif plus global reconnu par la Mission qui est l'urgente nécessité de créer des emplois nouveaux dans la région. Cet objectif sectoriel peut être atteint par l'établissement de nouvelles usines et l'expansion de la production des usines existantes tant dans l'industrie des pâtes que dans celle des sciages.

Cependant, avant de faire un choix quant aux options de développement, il est bon de rappeler que l'économie forestière régionale se situe dans un contexte donné dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

- l'industrie des pâtes et papiers et l'industrie du sciage sont axées sur des produits d'exportation d'où la nécessité de favoriser au maximum les gains de productivité qui leur permettent de conserver leurs marchés et d'en conquérir de nouveaux;

- les deux industries sont en compétition en ce qui a trait à l'accès à la matière première brute;

- l'industrie des pâtes et papiers est une industrie forte, progressive, bien structurée administrativement et qui procure des emplois stables et bien rémunérés;

- l'industrie des sciages est en voie de consolidation, elle vise l'expansion, elle est très sensible aux fluctuations du marché, elle est directement dépendante de l'industrie des pâtes et papiers pour écouler ses sous-produits, elle a le mérite, par sa dispersion géographique, de jouer à l'échelle régionale un rôle de soutien de l'économie rurale; mais les salaires qu'elle offre dans la phase de transformation sont relativement peu élevés lorsqu'on les compare à ceux de l'industrie des pâtes et papiers;

- pour les 5 ou 10 prochaines années, les perspectives du marché sont excellentes pour les deux industries;

- l'Etat n'interviendra pas directement dans le domaine de la transformation du bois;

- le Ministère utilisera à fond les deux outils administratifs mis à sa disposition, soit le contrôle des implantations d'usines et l'allocation de la matière première

- toute expansion ou nouveau projet dans l'industrie des pâtes et papiers doit s'appuyer en premier lieu sur une source d'approvisionnement en matière brute et non uniquement en sous-produits de l'industrie des sciages;

- l'Etat reconnaîtra les perspectives de développement qu'offre le secteur forestier et mettra à contribution tous ses outils de promotion industrielle afin d'en permettre la réalisation.

3.1.3 Les programmes de développement prévus par le Ministère.

Dans les zones 1 et 2 (Roberval - Chibougamau) on mise sur la réalisation des projets de l'industrie des pâtes et papiers (St-Félicien et Desbiens ou Chibougamau) qui sont susceptibles d'apporter 700 et 500 emplois nouveaux à l'usine seulement, et sur la mise en place d'une nouvelle scierie. Si l'usine projetée à St-Félicien utilise les essences feuillues, l'industrie du sciage pourra bénéficier des résineux rendus disponibles.

Dans la zone 3 (bassin des rivières Mistassini, Péribonka, Lac Kénogami), on prévoit que Domtar aura doublé la production de l'usine de Dolbeau, créant environ 500 nouveaux emplois à l'usine. De plus, les disponibilités de cette zone permettent l'expansion de la production de l'industrie du sciage et notamment l'implantation d'une nouvelle scierie.

Dans la zone 4 (Bas-Saguenay nord et sud et partie de Charlevoix) l'objectif est de consolider les usines en place. L'industrie du sciage produira davantage mais à partir d'un nombre réduit d'unités. L'industrie des pâtes et papiers compte tenu de l'expansion réalisée et prévue de la compagnie Donahue, d'une augmentation de la production à l'usine de Port-Alfred et de l'implantation possible d'une usine à Sacré-Coeur dont l'approvisionnement est axé sur les bois feuillus, ne trouvera pas toute la matière première requise dans la zone. Le déficit prévu, de l'ordre de 30000 à 40 000 unités de 100 p.c., pourra être facilement comblé par des importations de la zone 3 ou de la Côte-Nord.

Si le déroulement prévu se concrétise, la situation future se présentera ainsi:

Industrie des sciages:

Le nombre d'établissements produisant 5 millions de p.m.p. et plus passera de 23 à 28 alors que les emplois à la transformation passeront de 1 430 à environ 1 900.

Industrie des pâtes et papiers:

Si on se limite au cadre géographique de la région administrative, le nombre d'établissements, qui était de 6 en 1969, s'accroîtra de 2 unités alors que les emplois à la transformation connaîtront une hausse d'environ 1 800 passant de 3 747 à 5 600.

L'emploi relié à la récolte du bois, compte tenu des gains de productivité, s'accroîtra également de façon significative passant de 4 800 à 7 900, soit une augmentation de 3 100.

C'est donc 5 400 emplois nouveaux que la réalisation de l'objectif retenu aura entraîné.

3.1.4 Prévisions budgétaires 1970-71.

Programme I - Utilisation plus intensive de la ressource:

En plus de l'utilisation des moyens dont il dispose actuellement, le Ministère se propose pour réaliser cet objectif, d'accentuer de façon marquée sa politique favorisant une utilisation plus intensive de la ressource. C'est dans cette perspective qu'il a élaboré un programme quinquennal nécessitant une masse monétaire de l'ordre de $1 250 000. dont une tranche de $297 600. est proposée au budget B pour l'année 1970-71. Même si ce programme s'adresse à toute la province, il est entendu, qu'en pratique, la région Saguenay - Lac St-Jean est susceptible d'en profiter largement.

Essentiellement, ce programme consiste en l'engagement de spécialistes qui seraient affectés à la préparation d'études de rentabilité concernant des projets jugés intéressants, à la recherche de promoteurs sérieux, à la réalisation d'inventaires forestiers, de plans d'aménagements, à des études économiques, le tout étant relié aux projets de développements retenus. $297,600.00

Autres programmes.

Il va de soi que d'autres interventions seront entreprises qui viendront augmenter les chances de réalisation de l'objectif visé, notamment: un programme de réaménagement de concessions forestières, un programme de voirie forestière, un programme de restauration forestière incluant des projets de reboisement et de traitements sylvicoles, un programme de consolidation des approvisionnements à moyen terme et éventuellement un programme de régionalisation administrative du Ministère. Nous ne pouvons pour l'instant en préciser les implications budgétaires.

LES MINES

3-2-1 Perspectives de développement

Depuis 10 ans, la région n'a pas connu de développement minier significatif. L'activité minière de la région se concentre dans la zone de Chibougamau; les trois mines de cuivre qu'on y retrouve engendrent environ 2,000 emplois. Dans la zone du Saguenay-Lac-St-Jean, seuls quelques petits gisements de granite, de pierre et de calcite sont exploités.

Les perspectives de mise en exploitation de nouveaux gisements semblent bonnes surtout dans la zone de Chibougamau. Toute prévision est hasardeuse en ce domaine: cependant l'ouverture, à proximité de Chibougamau, de deux exploitations nouvelles employant quelque 800 personnes semble réaliste à moyen terme (5 - 7 ans).

Parmi les projets les plus prometteurs il faut souligner le gisement de fer-titan-vanadium appartenant au gouvernement du Québec, le gisement d'amiante de Mc Adam Mining Corp. et celui de Chibiron Mining Corp. (fer-titane).

La zone du Lac Albanel, récemment rendue accessible grâce à la construction d'une route de 100 milles au coût de $10.5 millions connaît une activité intense; l'exploration qui s'y fait a permis de dégager des indices sérieux de minéralisation. L'établissement d'un

.../...

centre de traitement du minerai concentré est techniquement possible à Chibougamau.

Dans la zone du Saguenay-Lac St-Jean, la découverte récente par SOQUEM des dépôts de colombium (niobium) semble significative. Les masses connues de titane de cette zone offrent peu de possibilités à court terme. Les variétés de granite y sont de première qualité.

3-2-2 Objectifs du Ministère des richesses naturelles.

La fonction première de la Direction générale des mines est de connaître la ressource minière du territoire québécois. Les données de base recueillies par les équipes du Ministère au moyen de méthodes géologiques, géophysiques et géochimiques sont mises à la disposition de l'entreprise privée qui pousse plus à fond l'exploration des zones intéressantes.

Le rôle du Ministère se limite donc aux premières étapes de l'exploration minière. De plus, le Ministère construit des voies d'accès vers les zones à indice de minéralisation élevé, favorisant ainsi l'exploration. Il construit aussi des voies de service pour l'expédition vers les marchés du minerai des mines en exploitation. Enfin il exerce certaines fonctions de contrôle (sécurité des mineurs, titres miniers) et poursuit des recherches de traitement de minerai (Centre de recherche minerale). Parmi les régions administratives du Québec, celle du Saguenay - Lac St-Jean n'apparaît pas présentement

.../...

prioritaire au Ministère; plus importante lui paraît la zone de Val d'Or - Malartic qui connaît un déclin économique important (plusieurs mines ferment leur porte) ainsi que les régions à potentiel élevé mais moins connues. Cette politique d'exploration du ministère s'appuie aussi sur le fait que la grande partie de la région est localisée dans la "province" géologique de Grenville qui est la moins dotée au point de vue potentiel minier de toutes les "provinces" du Québec, compte tenu des connaissances géologiques actuelles.

Il faut noter que certaines découvertes récentes dans la province de Grenville, comme celle du colombium à St-Honoré, pourront amener les géologues à reviser à moyen terme leurs priorités actuelles.

La position centrale de la région, par rapport au Nord-Ouest, à la Côte Nord et au Nouveau-Québec, toutes trois régions minières, a été l'occasion de la formulation de certaines hypothèses d'aménagement et de développement (par exemple le Croissant Vermeil).

Jusqu'à quel point la région pourra bénéficier d'éventuels développements nordiques? Seule une étude couvrant l'ensemble de ce vaste territoire pourra le définir.

Les travaux de planification que mèneront l'O.P.D.Q. et les ministères dans le Nord-Ouest et sur la Côte Nord, au cours de la prochaine année, permettront de préciser cette dimension importante du

.../...

développement à venir de la région. (1)

3-2-3 Prévision budgétaire (1970-71)

Programme I — Recherches géologiques et métallurgiques

Poursuite des recherches géologiques

Au cours de l'année, 10 équipes de géologues ont cartographié certaines parties mal connues de la zone de Chibougamau. On a aussi étudié les zones instables de la région de Desbiens et les dépôts meubles de la rivière Shipshaw.

Durant la prochaine année fiscale des équipes continueront leurs travaux en y incluant une etude des dépôts meubles de la zone Chamboru - Roberval et un inventaire des carrières de calcaire de Saguenay - Lac St-Jean afin d'evaluer leurs possibilités pour la production de ciment. Le coût de ce programme déjà prévu au budget "A" au ministère, sera de $125,000. $125,000.

Etude métallurgique du vanadium

Le dépôt de fer-titane-vanadium appartenant au gouvernement

(1) Voir la troisième partie: l'organisation de l'espace.

.../...

du Québec pose un problème technologique: celui de séparer ces trois éléments de façon économique. Le Ministère a établi un programme conjoint de recherche avec L'IRSID (Institut de Recherches de la Sidérurgie) et le Centre de recherche minérale du Ministère à Québec. Trente tonnes de minerai ont été extraites cette année dont une partie sera expédiée en France. Un montant de $150,000. est prévu au budget "B" pour ce programme.

Programme II — Construction de voies d'accès

a) Chemin d'hiver vers le lac Frotet

Ce projet a pour objectif d'ouvrir une nouvelle zone intéressante à la prospection. Le coût total du projet est de $700,000. $25,000. sont prévus cette année pour travaux d'arpentage au budget "B" du Ministère. $25,000.

b) Route de service pour le projet d'amiante de Mc Adam Mining Corp.

Si le projet est réalisé, le ministère contribuera à la construction d'une route entre la mine et la route Chibougamau - Lac Albanel au coût total d'un million.

.../...

Programme III — Régionalisation de l'administration

Le ministère des richesses naturelles étudie la possibilité de nommer un coordonateur qui participera à la Conférence Administrative Régionale. Les modalités de cette nomination, les fonctions et les attributions du poste ne sont pas encore définies.

Le développement minier d'une région est le résultat d'un ensemble de facteurs difficilement contrôlables (par exemple le financement ou le marché est souvent international. Comme il a été précisé plus haut, le rôle du Gouvernement du Québec par son Ministère des Richesses Naturelles se limite principalement à l'établissement de données de base pour l'usage de l'industrie, et à la construction de routes d'accès. L'entreprise privée prend ensuite la relève et réalise les autres étapes comme le forage, les travaux de mise en valeur du site, le financement du projet, l'extraction et le traitement du minerai, la commercialisation.

Voulant se donner un outil nouveau d'accélération du développement minier tout en tenant compte des règles du jeu existant dans ce secteur d'activité, le gouvernement du Québec créa SOQUEM. Cette entreprise d'exploration n'a que peu de lien direct avec le Ministère.

Dans la perspective d'une action plus directe dans le développement minier d'une région donnée, par exemple en intervenant dans les

.../...

étapes de forage, de financement ou même d'exploitation, il serait possible soit d'accroître les moyens d'action de SOQUEM pour l'encourager à régionaliser son activité, soit de fournir au Ministère des richesses naturelles des moyens nouveaux qui lui permettraient de jouer un rôle de promoteur du développement de l'industrie minière plutôt que le rôle limité de géologue et d'ingénieur qu'il joue actuellement.

Il va s'en dire que les activités actuelles du Ministère sont essentielles, mais pour rentabiliser ces recherches géologiques et ces voies d'accès, (presque 100 millions en routes et chemins de fer pour ouvrir Chibougamau), pour traduire en emplois et revenus les potentiels découverts et rendus accessibles, il importerait que le Ministère des richesses naturelles en liaison étroite avec le Ministère de l'industrie et du commerce, ait en main les moyens techniques et financiers lui permettant d'apporter des solutions aux divers problèmes technologiques, financiers et commerciaux qui peuvent bloquer l'exploitation de gisements intéressants. Une telle politique de développement minier, qui serait valable pour l'ensemble du Québec, pourrait porter rapidement des fruits dans la zone de Chibougamau - Lac Albanel où il existe des gisements déjà identifiés.

Dans cette zone, la ville de Chibougamau apparaît comme le noyau urbain où devront se localiser les travailleurs des nouvelles exploitations. La priorité mise par le Ministère de la voirie sur la

.../...

réfection et le pavage de la route St-Félicien - Chibougamau permettra de rendre cette ville plus attrayante aux travailleurs dont la mobilité est très grande actuellement.

3.2.4 Les eaux.

La Direction générale des mines du Ministère des richesses naturelles poursuit un programme de forage afin d'identifier les zones favorables aux nappes aquifères. Cependant la Direction générale des eaux oeuvre aussi dans l'ensemble de la région qui est bien pourvue en eau. En énergie hydro-électrique, la région est exportatrice; il semble de plus qu'elle sera reliée aux lignes d'évacuation de l'électricité des chutes Churchill. La rivière péribonka possède deux sites intéressants pour la production d'électricité, mais à court terme les investisseurs potentiels ne les considèrent pas comme prioritaires.

LE TOURISME

3-3-1 Les perspectives de développement

La région a une vocation touristique réelle mais limitée. Cette vocation est réelle parce que la région possède un ensemble d'attraits naturels comme le fjord du Saguenay, le lac St-Jean, les vastes territoires de chasse et pêche; mais elle est limitée parce que d'autres zones québécoises comme la ville de Québec et la Gaspésie possèdent des ensembles concentrés d'attraits naturels et culturels qui mobiliseront à court et moyen terme l'attention de la majorité des touristes. Le volume de touristes étrangers à la région est faible; environ 35,000 comparativement à plus de 200,000 en Gaspésie par exemple. Par ailleurs, le tourisme interne est très important; on a recensé quelques 5,000 chalets dans la région; une part importante des familles de la région y passent leurs vacances. La population régionale, surtout celle de la zone Port-Alfred - Alma, demande des équipements récréatifs nouveaux, car les sites les plus directement accessibles sont en bonne partie réservés.

3-3-2 Les objectifs du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche:

L'objectif premier du Ministère est de créer dans la région des équipements qui répondront, dans un premier temps, aux besoins de récréation de la population régionale. Par la suite,grâce à une

information diffusée à l'extérieur de la région et à quelques investissements qui viendront compléter les équipements établis durant la première phase, il sera possible d'attirer un volume important de touristes en provenance de l'extérieur. La stratégie consiste donc à miser sur un marché régional pour établir une base de rentabilité à des équipements qui par la suite deviendront attrayants pour les touristes des autres régions du nord-est du continent américain.

Ces équipements à créer développeront des atouts particuliers qui correspondent aux besoins exprimés par la clientèle régionale; une enquête serait menée pour dégager ces besoins.

Les équipements que la Direction générale des parcs veut développer et mettre en place sont de trois types:

- les grandes réserves de chasse et de pêche;
- les parcs récréatifs qui ont pour objectif premier de satisfaire aux besoins de récréation de la famille;
- les camping de passage qui permettent de développer des circuits touristiques.

3-3-3 Les programmes:

Au cours des prochaines années, le Ministère développera deux parcs de récréation:

- le parc de la Pointe Taillon
- le parc du lac Kénogami

De plus, le territoire du Mont Valin, centre potentiel de sports d'hiver, sera ajouté à la réserve de Chicoutimi afin de le protéger pour un développement futur. Le Parc du lac Kénogami est directement destiné à la récréation de la population urbaine du Haut-Saguenay et d'Alma; celui de la Pointe Taillon servira à la fois au tourisme interne et externe.

De plus, les réserves de chasse et pêche seront équipées pour recevoir une clientèle de plus en plus grande. Enfin, les aménagements ponctuels comme Val Jalbert seront complétés.

3-3-4 Prévisions budgétaires 1970-1971

Programme I Aménagement de réserves

Mise en place d'équipements d'accueil dans les réserves de Chibougamau, Mistassini et Assinica.

Prévu au budget A	627,771
Prévu au budget B	43,125

Programme II Développement du Parc de la Pointe Taillon

Mise en place des premiers aménagements,
étude détaillée de l'ensemble.

Ce projet apparaît au budget B	250,000

Programme III - Bureau régional du Ministère

Mise en place d'un coordonnateur du Ministère.

Ce projet est encore à l'étude.

Ainsi, à long terme, le schéma d'aménagement touristique régional possèdera les caractéristiques suivantes:

- de grandes réserves de chasse et de pêche couvrant les meilleures zones du vaste territoire forestier de la région;

- un pôle touristique principal, la Pointe Taillon;

- un grand parc de récréation pour les deux grands centres urbains régionaux, le Haut-Saguenay et Alma: le lac Kénogami complété par le Mont Valin;

- un ensemble d'aménagements ponctuels autour du lac St-Jean et le long du Saguenay favorisant le développement de circuits touristiques.

L'AGRICULTURE

L'industrie laitière est la base de l'économie du secteur agricole: 85% des 3 776 fermes recensées en 1966 produisent du lait. Cette spécialisation régionale correspond à la vocation herbagère des sols qui, dans leur ensemble, sont de bonne qualité (275 000 acres de sol 2 et 3).

De façon générale, les fermes sont peu efficaces, les revenus sont bas et la formation professionnelle des cultivateurs est insuffisante.

3.4.1 Les objectifs du Ministère de l'agriculture et de la colonisation.

Ces objectifs sont au nombre de cinq:

- Accroissement du revenu des exploitants agricoles; le niveau recherché est de l'ordre de $6 000. comprenant toutes les sources de revenu.
- Adaptation des productions aux conditions économiques et biophysiques.
- Professionnalisation des agriculteurs.

- Efficacité plus grande dans la transformation des produits agricoles.

- Valorisation du rôle du bureau régional du ministère.

Si ces objectifs étaient réalisés en 1980, le visage de l'agriculture régionale serait considérablement modifié. Le passage d'une spécialisation laitière vers une spécialisation dans le boeuf de boucherie semble très difficile à court et moyen terme; aussi considère-t-on que le lait industriel sera pour longtemps encore la production dominante.

La législation fédérale actuelle, qui fixe un quota pour chaque producteur, interdit un accroissement du volume total de la production laitière de la région sous peine d'une perte substantielle de subventions. Aussi, l'hypothèse d'une production constante égale au volume actuel de 300 000 000 de livres de lait est retenue. Un accroissement de ce volume est possible cependant grâce à l'achat de quotas hors de la région, opération qui aurait par ailleurs l'inconvénient d'accroître les charges financières déjà lourdes des agriculteurs.

Quelque 650 fermes, à 250 acres des meilleurs sols (2 et 3) et à deux unités-travail, peuvent produire ces 300 millions de livres de lait. La région possède 275 000 acres de sols 2 et 3; ainsi un peu moins de la moitié de ces sols deviendrait disponible

sans compter les 100 000 acres de sol 4 et 5 actuellement défrichés. Ces 650 fermes laitières fourniraient un emploi bien rémunéré à 1 300 agriculteurs. Les productions spécialisées comme les légumes frais, le porc, les volailles, etc... occuperaient environ 700 exploitants. La productivité retenue de 2 000 livres de lait à l'acre suppose un ensemble d'améliorations techniques à tous les stades de la production.

La majeure partie de ces fermes seraient localisées dans les 17 paroisses de la zone de Chicoutimi, de la plaine d'Hébertville et de celle de Normandin, là où l'on rencontre à la fois une concentration des sols 2 et 3, un climat favorable et des équipements importants. Moins de 200 fermes possèdent actuellement une superficie supérieure à 250 acres de sol 2 et 3.

Un nombre important des fermes actuelles seront absorbées par la constitution de ces nouvelles grandes fermes; les autres devront être affectées à des utilisations nouvelles probablement hors de l'agriculture, telles que le reboisement, la récréation, etc...

3.4.2 Les programmes.

- Etablissement d'un zonage du territoire agricole selon la qualité des sols, le climat, la topographie et la proximité des marchés.

Ce zonage est une information très précieuse tant aux administrateurs qu'aux producteurs qui peuvent ainsi mieux orienter leurs programmes d'investissement et leurs politiques de production. Les zones à retourner à la forêt sont identifiées.

- Formation technique et professionnelle des cultivateurs.

Les cultivateurs sont regroupés en G.E.R.A. (Groupe d'étude en rentabilité agricole). Dix équipes de gestion comprenant chacune un agronome et un technicien animent ces G.E.R.A. Seuls les exploitants ayant atteint un certain niveau d'efficacité y sont admis, soit environ 2 600.

- Amélioration des sols.

L'aménagement des principaux cours d'eau dans les trois zones retenues sera achevé au cours des trois prochaines années. Les travaux de creusage des fossés de ligne et d'égouttement de surface se poursuivent. Le drainage souterrain des 150 000 acres retenus sera effectué au cours des dix prochaines années. Au rythme de 4 500 acres par année, 45 000 acres soit 30% des 150 000 acres à drainer auront été couverts.

- Amélioration des techniques.

Etude plus poussée d'un réseau de fermes modèles suivant les productions et les zones. L'étude de ces fermes techniquement avancées permettra la définition d'un ensemble de normes valables

pour les autres fermes spécialisées dans les mêmes productions et localisées dans les mêmes zones.

Ces études seront un instrument de base pour les G.E.R.A.

Certaines techniques doivent être introduites dans la plupart des zones de la région, telles que par exemple, le séchage artificiel, l'ensilage, le contrôle laitier, l'insémination artificielle. La productivité des bleuetières repose en grande partie sur l'introduction de nouvelles techniques (brûlage, contrôle des mauvaises herbes, etc...).

- Concentration et regroupement des usines laitières.

Le regroupement est amorcé; il se poursuivra au cours des prochaines années.

- Valorisation du bureau régional du Ministère.

Un bureau régional bien équipé pourra, avec l'appui de l'U.C.C. et de la chaîne coopérative du Saguenay mettre en oeuvre cette programmation.

Le ministère versa en 1968, en subventions dans la région, un montant de $2.2 millions et le gouvernement fédéral $1.8 million. Une telle enveloppe financière devrait permettre la réalisation d'une grande partie de cette programmation.

Les montants importants à investir dans l'amélioration des sols ne prennent leur sens que si les autres programmes prévus sont parallèlement mis en oeuvre.

La réalisation de ces programmes libérera un nombre important de cultivateurs qui pourront trouver un emploi dans le secteur forestier et le secteur des services qui connaîtront des développements importants au cours des huit prochaines années.

Il est très difficile de prévoir l'évolution à venir de l'agriculture, surtout au niveau régional. Car l'incertitude est totale en ce qui concerne l'orientation future des politiques du gouvernement fédéral. Celui-ci, par ses politiques de subsides, conditionne complètement l'industrie laitière et les productions consommatrices de grain (porc, volailles, etc...) Ce climat d'insécurité bloque tout effort de planification à long terme. Le Ministère de l'agriculture et de la colonisation accorde présentement une priorité à ce problème de la permanence des politiques agricoles afin de rendre possible une planification véritable à l'échelle de l'ensemble du Québec.

C'est dans un tel contexte d'insécurité quant aux politiques à venir qu'il faut évaluer cette esquisse de plan agricole.

3.4.3 Prévisions budgétaires 1970-71.

Programme I - Formation de G.E.R.A. et engagement de conseillers agricoles:

Engagement de 5 agronomes et 5 techniciens gestionnaires pour compléter les cadres actuels des 10 équipes de gestion. Engagement supplémentaire de 1 technicien en insémination artificielle et de 3 agronomes spécialisés dont 1 pour le bleuet et les pommes de terre, 1 pour la conservation des fourrages et l'égouttement de surface et 1 en vulgarisation. $150 000.

Programme II - Amélioration des sols:

a) Compléter au cours des trois prochaines années l'aménagement des cours d'eau sur une base d'environ 60 milles de cours d'eau par année. Coût total de $900 000.

$300 000.

b) Creusage de fossés de ligne et égouttement de surface par les travaux mécanisés sur une base de 60 000 heures par année à $8.00 l'heure. $480 000.

c) Drainage souterrain de 30% des 150 000 acres consacrés à l'industrie laitière, soit 45 000 pendant une période de 10 ans. Pour la première année, il faut prévoir 3 000 acres à $125.00/acre. $375 000.

d) Cette augmentation des travaux de drainage suppose l'achat d'une autre draineuse mécanique et l'engagement de personnel au coût total de $100 000. $100 000.

Programme III - Développement de l'industrie du bleuet:

Continuation de la recherche sur le bleuet à la station expérimentale de St-Léon dans le but de préciser les nouvelles techniques à utiliser. $ 75 000.

Programme IV - Concentration des usines laitières:

Etude technique et financière sur les conditions d'un regroupement des usines laitières du territoire. $ 20 000.

TOTAL: $1 500 000(1)

(1) Ces programmes ne sont pas inscrits au budget "B" du Ministère; cependant une partie de leur coût est déjà prévue au budget "A".

4 - LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

L'industrialisation de la région est étroitement liée aux ressources naturelles: bois, énergie hydro-électrique et agriculture. Quelques grandes unités très modernes côtoient un petit nombre d'entreprises souvent marginales. La majorité de ces entreprises sont localisées dans la zone qui va d'Alma à Port-Alfred.

Depuis plus de 15 ans, le volume des emplois industriels est demeuré constant, la création de quelques entreprises de sciage compensent la disparition d'un grand nombre de petites unités non-rentables (le nombre total d'entreprises est passé de 355 en 1961 à 305 en 1965). Cet arrêt relatif de l'industrialisation régionale peut s'expliquer, au moins en pertie, par l'absence de structure d'accueil industrielle qui rendrait quasi impossible toute nouvelle implantation, à moins que la localisation ne soit directement déterminée par la proximité d'une source de matière première.

4.1 Les perspectives de développement industriel.

La région possède toujours une quantité considérable de ressources naturelles inexploitées. Les parties précédentes de ce

texte ont montré que la transformation de la matière ligneuse disponible peut créer 2 300 emplois industriels nouveaux. Les nouveaux développements miniers possibles ne semblent pas devoir susciter, à court et moyen terme, d'entreprises de transformation des produits miniers dans la région.

Les industries agricoles, surtout celles liées au lait industriel, sont en pleine phase de regroupement et de fusion.

L'énergie hydro-électrique qui fut le facteur premier de localisation des usines d'aluminium de la région a maintenant perdu cette première place. Au dire des responsables de l'Alcan, le volume de l'emploi devrait se maintenir au niveau actuel durant les 5 prochaines années (6 900).

Il est beaucoup plus difficile d'évaluer les possibilités d'implantations nouvelles dans les branches industrielles qui n'existent pas ou peu dans la région comme le matériel de transport, la machinerie, les pièces et l'assemblage électroniques, le vêtement, etc... Certains projets industriels nouveaux ont été réalisés récemment, ce qui dénote un dynamisme certain chez les entrepreneurs régionaux. Une vingtaine de projets de petites entreprises appartenant à ces branches industrielles nouvelles sont à l'étude au Ministère de l'industrie et du commerce.

Pour cette industrialisation nouvelle, le facteur régional le plus avantageux est l'existence dans la région d'une conurbation de plus de 150 000. Par les services rares qu'elle peut offrir (université, hôpitaux spécialisés, etc.), par ses grands équipements (ports de mer, chemins de fer, aéroport régional), par son réservoir de main-d'oeuvre féminine et de main-d'oeuvre masculine expérimentée, par les structures et services nouveaux qu'elle peut se donner, la conurbation du Haut-Saguenay apparaît comme un facteur décisif dans le développement industriel futur de la région.

4.2 Les objectifs de développement industriel.

La création d'emplois industriels nouveaux apparaît comme une condition essentielle à la relance de l'économie régionale. Elle permettrait à la région de sortir d'une stagnation économique qui peut dégénérer facilement en un état de sous-développement.

La croissance industrielle régionale est possible d'une part si les ressources forestières disponibles sont exploitées et transformées et d'autre part, si on met en place les structures d'accueil nécessaires à la création d'un pôle industriel dynamique au Haut-Saguenay.

Cet objectif d'industrialisation s'adresse, à la fois, au Ministère des terres et forêts, au Ministère de l'industrie et du commerce, au Ministère des affaires municipales et aux centres de

décision régionaux (gouvernements municipaux, entrepreneurs, financiers, etc...).

La section du présent document sur la forêt précise avec maints détails, les implications et les conditions d'un développement accéléré basé sur la ressource bois. La zone du nord-ouest du Lac St-Jean sera la plus favorisée par la création d'emplois nouveaux dans l'industrie forestière.

Le pari de faire du Haut-Saguenay un pôle industriel dynamique est de taille; seulement 16 emplois industriels nouveaux (nets) ont été créés dans les villes de Chicoutimi, Arvida et Jonquière, au cours de la période 1951-1961. La conurbation possède de nombreux facteurs favorables au développement industriel, mais plusieurs, très importants, lui font défaut. Leur mise en place rapide pourra susciter des implantations nouvelles dans des branches industrielles nouvelles et des expansions d'entreprises existantes. Un objectif de 200 emplois nouveaux (nets) par an, de 1971 à 1976, semble réaliste, et, espérons le, un minimum.

Ces deux objectifs prioritaires de transformation du bois et d'industrialisation du Haut-Saguenay n'épuisent pas les possibilités de développement industriel régional. Les autres centres urbains du territoire peuvent par leur dynamisme propre susciter des implantations nouvelles et des expansions d'entreprises en place. Mais, il importe pour maximiser les chances de succès, devant

la concurrence très forte d'autres centres urbains comme Québec, de concentrer les efforts sur un point précis du territoire.

4.3 Les programmes de développement industriel.

Programme I - Bureau régional du ministère de l'industrie et du commerce (M.I.C.):

Le Bureau régional du M.I.C. est le centre de coordination de toutes les initiatives de développement industriel de la région. Plusieurs organismes comme les ministères des ressources, le Ministère des affaires municipales, les municipalités, les groupes privés ont un rôle dans le développement industriel; le Bureau régional doit être en mesure d'orchestrer leurs actions en fonction des objectifs de développement de la région.

De plus, ce bureau, par les divers services du Ministère de l'industrie et du commerce, joue un rôle de premier plan dans la promotion industrielle hors de la région. Ce bureau administre aussi les politiques d'aide à l'industrie du M.I.C.

Programme II - Les structures municipales de développement industriel:

a) L'éventuelle communauté urbaine du Haut-Saguenay se donnera un parc industriel métropolitain bien équipé et un service de promotion industrielle dont la fonction première sera la promotion du site et non une propogande

étendue à tous les industriels de l'extérieur. Cette promotion doit être étroitement coordonnée avec celle qui est faite par le M.I.C. afin d'éviter les duplications stériles.

b) Dans chacun des autres centres urbains de la région; Alma, Roberval - St-Félicien et Dolbeau-Mistassini, une zone industrielle est définie par le plan d'urbanisme local. Le terrain d'une zone industrielle contrairement à celui d'un parc industriel n'est pas possédé par la municipalité.

Programme III - Organisme régional de développement industriel:

La création de cet organisme doit être le fruit de l'initiative des centres de décision régionaux intéressés au développement industriel: le C.E.R., les organismes privés de financement, l'université, les industriels. Regroupant le capital financier et humain intéressé au développement industriel, son but premier n'est pas d'être une nouvelle source de financement industriel mais plutôt de faire les études détaillées de projets industriels nouveaux (expansion ou nouvelle implantation) et d'aider à leur mise en place. L'aide gouvernementale à un tel organisme reste à préciser: trois hypothèses sont explorées dans un texte annexé à l'ESQUISSE DU PLAN qui définit ce projet: participation majoritaire, participation minoritaire ou subvention pour les travaux d'étude de l'organisme. Les préoccupations et les activités de cet organisme couvriront l'ensemble du territoire régional.

Programme IV - Choix du Haut-Saguenay comme zone spéciale:

Cette mesure, en plus de consacrer de façon formelle le Haut-Saguenay comme centre industriel prioritaire régional, rendrait possible le financement d'un ensemble d'équipements favorisant le développement industriel (parc industriel, routes, chemins de fer, port, etc.). De plus, les entreprises industrielles qui s'y localiseraient auraient droit au maximum de l'aide prévue par la loi du Ministère fédéral de l'expansion économique régionale.

Le coût de ces programmes de développement industriel n'a pu être défini à la phase actuelle des travaux.

EMPLOI ACTUEL ET FUTUR AU SAGUENAY-LAC ST-JEAN

Année	MAIN D'OEUVRE	EMPLOI	POPULATION	REPARTITION SECTORIELLE DE L'EMPLOI										
				PRIMAIRE					SECONDAIRE					
				Agriculture	Chasse et Pêche	Mines et Carrières	Forêt	TOTAL	Métallurgie primaire	Scieries Pâtes et papier	Autres industries	TOTAL	TOTAL PRIMAIRE ET SECONDAIRE	TOTAL TERTIAIRE
1966	76200*	65500	282126	4500	50	2150	4700	11400				14400	25800	39700
1969	79000*	67900	288000	3300	50	2100	4850	10300	6900	5300	2500	14700	25000	42900
1976(1)	93350**	85900	326000	2600	50	3000	7250	12900	6900	7000	3500	17400	30300	55600
1976(2)	85200**	78400	298000										27650	50750
1976(3)	73200**	67350	256000										23750	43600

(1) Réalisation des prévisions ministérielles
(2) Réalisation de 50% des prévisions ministérielles
(3) Projection de l'évolution 1951-1969
* Chômage de 14%
** Chômage de 8%

1966: Primaire :17.4%
Secondaire :22.0%
Tertiaire :60.6%

1969: Primaire :15.0%
Secondaire :21.6%
Tertiaire :63.4%

1976: Primaire :15.0%
Secondaire :20.3%
Tertiaire :64.7%

5 - PERSPECTIVES D'EMPLOI EN 1976

La réalisation des objectifs de développement des différents secteurs d'activité va modifier de façon substantielle le volume de l'emploi, de la main-d'oeuvre, et de la population, de la région. Le tableau de la page suivante présente la situation actuelle et trois hypothèses d'évolution.

5.1 ANALYSE DU TABLEAU SUR L'EMPLOI ACTUEL ET FUTUR AU SAGUENAY - LAC-SAINT-JEAN -

Ce tableau met en évidence le profil de la population, de la main-d'oeuvre et de l'emploi en 1976. Selon trois hypothèses, on évalue la population à partir de la répartition enfants/adultes, de l'indice d'activité et du volume de la main-d'oeuvre. Celui-ci est estimé au moyen des prévisions de l'emploi et du taux de chômage. Les seize cases situées en bas à gauche donnent les principaux résultats quant aux trois hypothèses suivantes:

- Hypothèse I:

  Elle suppose que toutes les prévisions de créations d'emploi faites par les ministères sont réalisées, 1976 (1).

- Hypothèse II:

  Elle suppose que les prévisions des ministères sont réalisées à 50%, 1976 (2).

.../...

- Hypothèse III:

Elle suppose que les tendances de l'évolution d'emploi observées entre 1951 et 1969 se continuent jusqu'en 1976, 1976 (3).

5.1.1 Analyse de l'hypothèse qui suppose la réalisation à 100% des prévisions des ministères, 1976 (1):

Selon cette hypothèse, le volume de l'emploi augmenterait de 18 000 et celui de la population de 48 000 par rapport à 1969. Compte tenu de l'évolution des dernières années, une population de 326 000 peut sembler élevée. Toutefois, il faut signaler que la population serait de l'ordre de 337 000 personnes en 1976, si elle évoluait, depuis 1966, conformément à son taux de croissance naturel, c'est-à-dire sans émigration.

En somme, les prévisions les plus optimistes des ministères ne freineraient pas totalement le flux des départs, car le bilan migratoire devrait s'élever à - 11 000 au cours de cette décade. Toutefois, ce résultat constituerait un net progrès par rapport à la période 61-66 au cours de laquelle le bilan migratoire s'est élevé à - 21 517.

Quant au marché du travail, on constate que l'économie régionale créerait 18 700 emplois, et de plus, elles auraient besoin de 1 800 personnes pour remplacer les travailleurs qui quitteraient leur emploi. Ainsi, la demande de travail augmenterait de 20 500.

.../...

Compte tenu d'un taux de chômage de 8%, et non de 14% comme c'est actuellement le cas, il y aurait place pour une main-d'oeuvre nouvelle de 23 000 personnes.

Par ailleurs, si on compare cette main-d'oeuvre nouvelle possible de 23 000 au nombre de travailleurs qui se présenteraient sur le marché du travail de 1969 à 1976, à savoir 4 700 chômeurs (réduction du taux de chômage de 14 à 8%), 23 000 finissants des institutions d'enseignement, et 6 000 autres personnes, surtout des femmes (le taux de participation féminine passerait de 21.2% à 27.1%), soit un total de 33 700, on constate un déficit de 11 500 emplois pour la période de 1969-1976.

Ainsi, malgré la réalisation de toutes les prévisions, il y aurait un excédent de 11 500 travailleurs qui ne pourrait être résorbé que par l'émigration.

5.1.2 Analyse de l'hypothèse qui suppose la réalisation à 50% des prévisions des ministères, 1976 (2):

Selon cette hypothèse, on obtient une augmentation de 6 200 personnes au niveau de la main-d'oeuvre, et de 10 000 au niveau de la population par rapport à 1969.

Cette hypothèse n'est pas la moyenne des deux autres, mais une moyenne évaluée à partir de la première hypothèse et celle qui ne suppose aucune création d'emploi.

.../...

5.1.3 Analyse de l'hypothèse qui projette en 1976 les tendances de l'évolution de l'emploi entre 1951 et 1969, 1976 (3):

Selon cette hypothèse, le volume total de l'emploi connaîtrait en 1976 une diminution de 550 par rapport à 1969. La croissance du secteur tertiaire ne pourrait pas absorber toute la main-d'oeuvre excédentaire dégagée par le secteur primaire en régression. Quant à la population, elle connaîtrait une baisse de 32 000 personnes par rapport à 1969 (1). On peut considérer cette situation comme celle qui prévaudrait en l'absence d'une intervention pour accélérer le développement.

5.2 NOTES SUR L'EVOLUTION SECTORIELLE DE L'EMPLOI -

5.2.1 Secteur primaire et secondaire:

L'horizon du Ministère de l'agriculture et de la colonisation est l'année 1980. A ce moment, 2 000 travailleurs suffiront pour assurer la production agricole. Entre 1969 et 1976, une baisse de 700 emplois agricoles sera en quelque sorte compensée au niveau du secteur primaire par la création de 900 emplois miniers (prévision du Ministère des richesses naturelles).

---

(1) Cette baisse de population est principalement due à l'existence d'une main-d'oeuvre moins importante en 1976, (le taux de chômage passerait de 14% à 8%) et à une nouvelle répartition enfants/adultes à la suite d'un vieillissement de la population.

.../...

Les données concernant le travail en forêt (secteur primaire), l'industrie du sciage et celle des pâtes et papiers, sont fournies par le Ministère des terres et forêts qui prévoit une création totale de plus de 4 000 emplois d'ici 1976.

Les données sur l'Alcan sont tirées du rapport du Ministère de l'industrie et du commerce. On estime que depuis quelques années le volume de l'emploi est demeuré stable dans cette industrie et qu'il en sera ainsi jusqu'en 1976, à moins de changements technologiques difficilement prévisibles.

On fixe comme objectif la création de 1 000 emplois dans les nouvelles entreprises non-liées aux matières premières régionales.

5.2.2 Secteur tertiaire:

On ne peut évaluer le volume de la main-d'oeuvre tertiaire totale à partir des programmes ministériels car ils ne détermineront qu'une partie de son accroissement. Pour l'évaluer, on fera l'analyse des postes connus de ce secteur à partir des prévisions ministérielles. Par la suite, on fera quelques commentaires sur la croissance de la main-d'oeuvre tertiaire dans son ensemble.

.../...

5.2.2.1 Données fournies par les ministères québécois:

L'emploi actuel dans le secteur de l'éducation s'élève à 5 000 environ. Ce chiffre comprend le personnel enseignant, administratif, technique, et de soutien. Au cours des prochaines années, on ne prévoit pas de hausse importante, étant donné que la majeure partie de l'infrastructure éducative est déjà en place et que le nombre d'élèves au niveau primaire est appelé à décroître. Le volume du personnel enseignant est fonction du rapport professeur-élèves, donc des décisions administratives et pédagogiques.

Le Ministère de la santé estime à 6 500 l'emploi actuel dans le secteur des services sanitaires: hôpitaux, unités sanitaires, services des soins à domicile, etc... L'infrastructure hospitalière n'est pas encore achevée. On prévoit l'établissement d'une clinique psychiatrique, d'une clinique pour malades chroniques et l'agrandissement d'hôpitaux existants.

Il est difficile de mesurer l'emploi dû à l'activité du secteur touristique car il dessert simultanément plusieurs types de clientèle. Le tourisme extra-régional est limité, mais le tourisme interne est important. Selon le Ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche, il y aurait actuellement une saturation des équipements de la région. Les nouveaux investissements auraient comme effet premier la création d'emplois dans la construction. Par la suite, si le nombre de touristes augmente, des emplois seraient créés dans les activités le service.

.../...

L'emploi dans la construction devrait connaître une hausse. En ce qui concerne les investissements institutionnels, on prévoit des déboursés pour les services sanitaires, l'éducation (polyvalentes), l'administration, la rénovation urbaine, la construction et le pavage des routes, etc... Quant aux investissements privés, il y aurait, d'une part, l'implantation d'entreprises (scieries, usines de pâtes et papiers, etc...), et d'autre part, une demande accrue de logements à la suite d'un accroissement de la population, de l'augmentation des revenus et des progrès de l'urbanisation.

Le relevé des cartes d'assurances-chômage indique qu'il y avait en 1968, 1 077 employés municipaux (1). A ce nombre, il faut ajouter les employés des gouvernements provincial et fédéral. De nombreux ministères québécois prévoient une augmentation notable de leur personnel administratif: principalement, les ministères du Bien-Etre et de la Famille, des Terres et Forêts, de la Main-d'Oeuvre et du Travail.

Si les prévisions des ministères québécois concernant la décentralisation et l'urbanisation se réalisent, il y aurait une création d'emplois administratifs plus rapide que par le passé.

---

(1) Voir le rapport du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre.

.../...

5.2.2.2 Considérations sur la croissance de la main-d'oeuvre tertiaire dans son ensemble:

Sans connaître en détail les changements dans les postes du secteur tertiaire, il est possible d'estimer qu'il y aura une croissance de l'emploi dans ce secteur à cause de l'effet conjugué d'un certain nombre de facteurs:

- L'augmentation du volume de la main-d'oeuvre dans le primaire et le secondaire accroîtra la demande de services. (La création de nouveaux emplois amène des revenus supplémentaires. Ceux-ci, dépensés en partie pour l'achat de services, provoquent un accroissement de la demande qui à son tour ne peut être satisfaite que par un recrutement supplémentaire d'employés).
- La hausse de population accroît la demande des services.
- L'accroissement des revenus dû à la baisse du chômage provoque dans le temps le même effet qu'une augmentation du volume de la main-d'oeuvre.
- L'effet des politiques gouvernementales du Québec et du Canada, par exemple l'assurance-santé et les décisions concernant l'éducation nécessitent du personnel supplémentaire.

5.3 NOTES METHODOLOGIQUES -

5.3.1 Rareté des données:

Les dernières données complètes de main-d'oeuvre sont fournies par les recensements fédéraux de 1951 et 1961. Comme ces années sont beaucoup trop anciennes, il a fallu estimer la main-d'oeuvre

.../...

actuelle. Les ministères québécois ont fourni des statistiques sur l'emploi, qui couvrent entièrement les secteurs primaire et secondaire et partiellement le secteur tertiaire pour les années 1966 et 1969. Quatre points de référence dans le temps sont ainsi disponibles pour tracer des courbes relatives à l'évolution de l'emploi et faire les évaluations correspondant aux hypothèses retenues.

5.3.2 Hypothèses de base:

5.3.2.1 Indice d'activité:

On utilise d'une façon globale le rapport:

$$\frac{\text{population de 15 ans et plus}}{\text{main-d'oeuvre régionale}},$$

comme indice d'activité. Ce rapport rend compte de la proportion de la main-d'oeuvre dans une population donnée en âge de travailler. L'avancement de l'âge de la retraite et le prolongement des études augmentent ce rapport, tandis qu'un accroissement de la participation féminine sur le marché du travail le diminue. La résultante de ces tendances opposées a pour effet de diminuer, dans le temps, la main-d'oeuvre d'une population donnée.

.../...

5.3.2.2 Population:

La population actuelle est estimée en projettant à partir de 1966 le taux de croissance annuel moyen entre 1961 et 1966 (0.7%). La région comptait, en 1966, une proportion plus faible d'adultes (15 ans et plus) que l'ensemble du Québec: 59.29% contre 67.53%. Etant donné le vieillissement de la population régionale, on pose comme hypothèse qu'en 1976 sa répartition enfants/adultes sera comparable à celle de l'ensemble de la province de Québec en 1966.

5.3.2.3 Répartition sectorielle de la main-d'oeuvre totale:

La main-d'oeuvre tertiaire a augmenté entre 1951 et 1969 tant en valeur absolue qu'en pourcentage. Mais cette tendance se poursuivra-t-elle dans l'avenir et à quel rythme? Voilà la question à laquelle il faut absolument répondre pour prévoir la main-d'oeuvre en 1976. Pour le faire, nous définissons un indice que nous appelons le rapport X, représenté sous une forme hyperbolique (voir graphique 1)

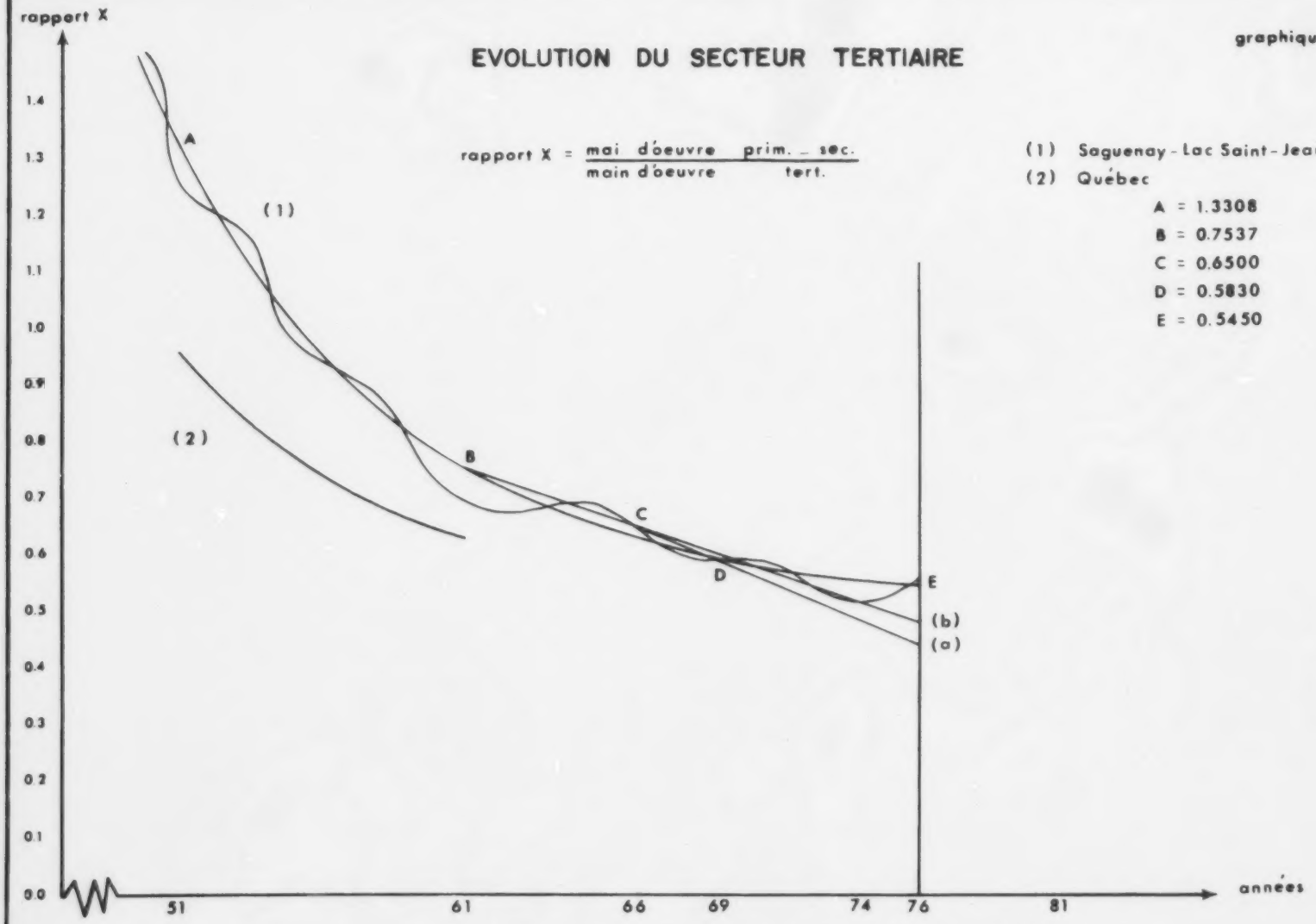
$$\frac{\text{la main-d'oeuvre primaire et secondaire}}{\text{la main-d'oeuvre tertiaire}} = \text{rapport X.}$$

Pour estimer ce rapport en 1976, c'est-à-dire trouver le point E, on prolonge la droite réunissant les points A, B, C et D. La logique empêche de tracer, à partir de ces quatre points et de

.../...

graphique n°1

EVOLUTION DU SECTEUR TERTIAIRE



rapport X = $\frac{\text{mai d'oeuvre prim. _ sec.}}{\text{main d'oeuvre tert.}}$

(1) Saguenay - Lac Saint-Jean

(2) Québec

A = 1.3308

B = 0.7537

C = 0.6500

D = 0.5830

E = 0.5450

sources : A _ B B.F.S.

C _ D Ministères du Québec

la méthode des moindres carrés, une ligne droite, car cela signifierait qu'à un moment donné, vers les années 1990, il n'y aurait plus de main-d'oeuvre primaire ou secondaire. C'est la raison pour laquelle les droites (a) et (b) ne sont pas utilisées. On peut alors tracer une série d'hyperboles et à partir de leur moyenne, la courbe (1), on établit le point E à 0.5450 approximativement.

Ce rapport donne le volume de main-d'oeuvre tertiaire qui existe pour un volume donné de main-d'oeuvre primaire ou secondaire. Nous estimons que la croissance du secteur tertiaire sera moins rapide entre 1969 et 1976 que par le passé. En postulant que le taux de chômage est demeuré stable (14%), le Saguenay - Lac-Saint-Jean devrait actuellement compter 11 000 personnes sans emploi. Etant donné que le Ministère de la famille et du bien-être estime à 2 500 le nombre d'assistés sociaux aptes au travail, on devrait retrouver 8 500 chômeurs dans la région, ce que confirment les données fournies par le Bureau régional de l'assurance-chômage (graphique 2). Ce taux de 14% est loin d'être surestimé, car il y a des personnes sans travail qui ne sont pas inscrites au Bureau de l'assurance-chômage ou au Bureau du Ministère de la famille et du bien-être (finissants des écoles, professionnels, employés gouvernementaux, etc...). Ces personnes n'ont pas droit à l'assurance-chômage ou à l'assistance-chômage parce que leur situation financière ne le justifie pas. L'intégration de cette main-d'oeuvre inactive aux statistiques officielles hausserait le taux de chômage.

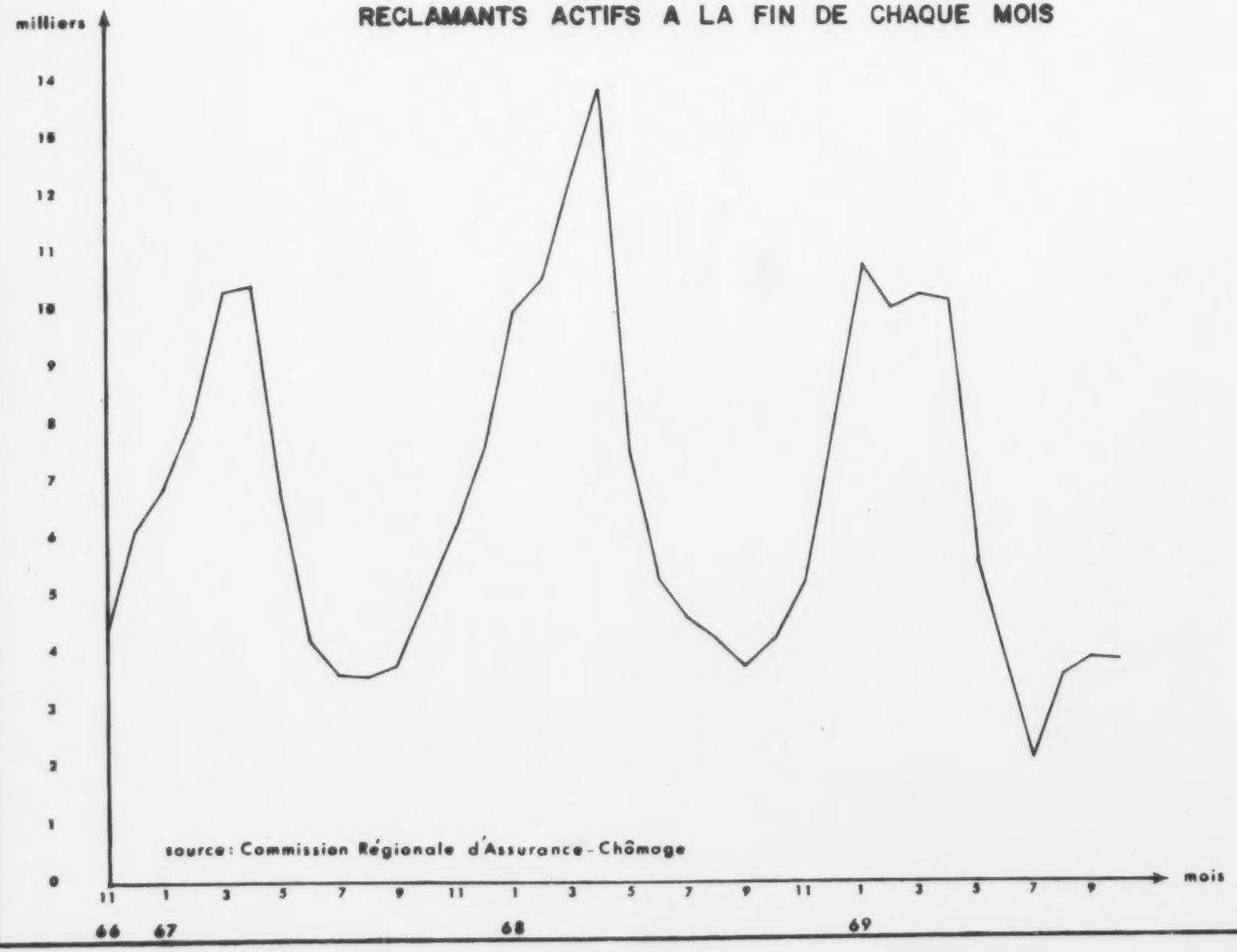
.../...

L'objectif visé est de réduire le taux de chômage annuel moyen de 14% à 3% et les écarts saisonniers de 5% à 3%. Ceci est réaliste dans l'hypothèse d'une création de 18 700 emplois d'ici 1976. Si ce taux semble encore trop élevé par rapport à un taux acceptable (4% - 5%) sur un territoire plus grand (le Québec), il faut se rappeler que l'économie régionale dépend plus que celle d'autres régions, des ressources naturelles (mines et forêts), domaines dans lesquels les fluctuations saisonnières de l'emploi sont très marquées.

CHOMAGE AU SAGUENAY-LAC-ST-JEAN

graphique n°2

RECLAMANTS ACTIFS A LA FIN DE CHAQUE MOIS



6- LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Priorité I:

Toutes actions pouvant accélérer les investissements dans les pâtes et papiers et le sciage selon le plan établi sont prioritaires. Le Ministère des terres et forêts retien comme mesures spéciales d'accélération, la création d'une équipe de spécialistes du développement forestier qui, en liaison étroite avec le Ministère de l'industrie et du commerce, travaillerait à susciter ce développement.

La nouvelle législation fédérale de stimulants à l'industrie exclut les entreprises de première transformation du bois (usine de pâtes par exemple). De plus, la loi du Ministère de l'expansion économique régionale permet une aide maximum à toutes les entreprises quelles qu'elles soient qui s'établissent dans un centre urbain décrété comme zone spéciale. Le seul centre urbain de la région qui peut devenir zone spéciale selon l'interprétation que l'on fait présentement de la loi, est le Haut-Saguenay. Or, les nouvelles implantations de transformation du bois seront localisées ailleurs dans les autres centres urbains comme Roberval, St-Félicien, Dolbeau et même Chibougamau. Ainsi, la majeure partie des développements nouveaux ne pourrait recevoir de l'aide ni de l'une ni de l'autre législation.

Compte tenu que la croissance de l'industrie forestière est la priorité incontestable du développement économique régional, et que

cette situation ne se retrouve pas dans les autres régions du Québec, il importerait d'explorer l'hypothèse de décréter le secteur forestier de la région, "secteur spécial", c'est-à-dire qu'un ensemble de mesures spéciales d'aide pourrait être accordé au développement de ce secteur d'activités dans cette région.

Un tel programme spécial d'aide, valable pour 5 ans, serait prioritaire à la désignation du Haut Saguenay comme zone spéciale; car cette dernière mesure ne pourrait avoir d'effet aussi direct et rapide sur la création d'emplois nouveaux.

Priorité 11

Création d'un centre industriel dynamique au Haut Saguenay, premièrement par la mise en place, la plus rapide possible, de la Communauté urbaine qui se doterait d'un parc industriel bien équipé et d'un service de promotion efficace et deuxièmement par la désignation du territoire de la Communauté comme zone spéciale. L'effet sur l'emploi de ce programme sera moins immédiat que le programme de développement forestier. Mais, à long terme, ce programme apparaît comme essentiel au développement régional. Car, une fois réalisés les objectifs de développement forestier, les ressources naturelles régionales ne pourront plus être la base première du développement économique.

Priorité III

Développement des potentiels miniers par une action plus directe du ministère des Richesses Naturelles en liaison avec le ministère de l'Industrie et du Commerce.

Priorité IV

Mise en place des équipements touristiques (parcs et réserves).

Priorité V

Modernisation du secteur agricole.

DEUXIEME PARTIE

LE DEVELOPPEMENT SOCIAL

1 - LES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

2 - L'EMPLOI ET L'EDUCATION

3 - LE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION ET DE LA CULTURE

- 3.1 L'éducation
- 3.2 La culture

4 - LE DEVELOPPEMENT DU BIEN-ETRE ET DE LA SANTE

- 4.1 Le bien-être
- 4.2 La santé

5 - LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

1. LES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

On a eu tendance au cours des dernières années à réduire le développement à sa dimension économique. Cette conception reflète des préoccupations, des valeurs mais surtout une situation concrète quelquefois difficile où il fallait d'abord subvenir aux besoins essentiels. C'est l'évolution globale de la société qui a ouvert le développement sur des perspectives nouvelles: l'industrialisation, l'urbanisation et le progrès scientifique et culturel ont créé des nouvelles conditions de vie et donné à l'homme des moyens d'action accrus.

C'est ainsi que l'éducation, la santé et le bien-être, entre autres, sont devenus des éléments essentiels de la vie sociale. On oblige les jeunes maintenant à fréquenter l'école et on donne à l'ensemble de la population une assurance de santé et de bien-être (assurance maladie et bientôt, semble-t-il, le revenu annuel garanti). Il est évident que les dimensions sociales et économiques du développement sont étroitement reliées. Il en est ainsi d'ailleurs avec les autres aspects du développement spatial et institutionnel. Le développement social de la région se bute actuellement à des difficultés majeures: nombre considérable de chômeurs et d'assistés sociaux, population scolaire proportionnellement très élevée qui devra trouver un emploi dans la région ou ailleurs à condition que sa formation soit adaptée aux exigences du marché du travail, insuffisance de certains services de santé, etc...

Au cours des prochaines années, le développement social aura pour objectifs:

1 - L'ajustement de la formation, et de l'enseignement en général, aux besoins du marché du travail.

On compte actuellement 11,000 chômeurs et d'ici 1976 quelques 20,000 à 25,000 jeunes se présenteront au travail. Il y aura des emplois nouveaux dans la région; il faudra que la formation professionnelle corresponde le plus possible aux exigences de ces emplois.

2 - Le développement de l'éducation et de la culture.

Il importe de poursuivre la réforme scolaire déjà engagée, en mettant l'accent sur la nouvelle pédagogie, la formation des enseignants et leur participation plus active à la vie scolaire, le regroupement scolaire, la coordination au niveau collégial, la participation de la population et principalement, la valorisation du bureau régional. Dans le domaine de la culture, la région doit davantage mettre en valeur son dynamisme et ses possibilités et ainsi participer à l'élaboration progressive d'une culture plus authentiquement québécoise.

3 - Le développement du bien-être et de la santé.

Le Ministère procède actuellement à l'application de la loi de l'aide sociale permettant une intégration plus fonctionnelle des divers programmes d'assistance. Dans cette perspective, il a régiona-

lisé l'administration du bien-être. En vue d'accroître la coordination et le développement des services de santé dans la région, le Ministère de la santé mettra sur pied un comité de planification.

2 - L'EMPLOI ET L'EDUCATION

Les prévisions maximum indiquent la création de 22,500 nouveaux emplois et les prévisions moyennes (50% de l'objectif), 13,000. La région compte actuellement 11,000 chômeurs, de plus, entre 20,000 et 25,000 jeunes des niveaux secondaire, collégial et universitaire se présenteront sur le marché du travail au cours des sept prochaines années. On aura ainsi une main-d'oeuvre disponible d'environ 35,000.

Deux constatations se dégagent de cette situation:

1- il faudra établir un lien plus étroit entre l'éducation et l'emploi. On reconnaît volontiers que l'éducation, à tous les niveaux doit répondre aux besoins du marché du travail, mais la mise en application de ce principe entraîne de nombreuses difficultés.

2- on peut prévoir qu'un certain nombre de chômeurs pourront occuper une partie des nouveaux emplois. Il reste toutefois à préciser dans quelle proportion, compte tenu des emplois disponibles. Car moins il y aura d'emplois, plus le choix sera difficile à faire entre les chômeurs et les jeunes.

Les travaux de la Mission constituent une étape importante en vue d'accélérer la coordination du développement économique et celui de l'éducation. La perspective de planification à moyen terme et dans certains cas, à long terme, fournit un cadre de référence indispensable

pour la formation de la main-d'oeuvre.

Une politique fonctionnelle de la main-d'oeuvre doit s'appuyer sur la connaissance, d'une part des nouveaux emplois (en termes d'occupation et de formation) et, d'autre part, des caractéristiques de la main-d'oeuvre disponible (jeunes et chômeurs). Malheureusement toutes ces informations n'existent pas actuellement. Il a été possible à partir de données fragmentaires de présenter des approximations qui ne constituent en fait que des ordres de grandeur.

2-1 Les nouveaux emplois: occupations et formation requise (1)

Les 18,700 nouveaux emplois (excluant les 2,500 emplois de remplacement), seraient répartis entre les principales catégories d'occupations suivantes: 20% d'ouvriers spécialisés, 15% de travailleurs des services, 13% d'employés de bureau, 10% de travailleurs forestiers, 10% de professionnels et techniciens, 8% d'administrateurs, 8% de travailleurs dans les transports et communications, 6% de manoeuvres et 2% de mineurs.

Les données sur la formation requise pour occuper les nouveaux emplois sont très incomplètes. Aussi, faut-il se contenter d'une évaluation grossière. On estime qu'environ 75% des nouveaux emplois exigeront soit le cours secondaire (dont une faible partie le début du cours), 15% le collégial et 10% l'universitaire. Il y aura très peu d'emplois demandant le cours élémentaire seulement.

---

(1) Voir la tranche sectorielle sur la main-d'oeuvre.

REPARTITION DE L'ACCROISSEMENT DE L'EMPLOI SELON LES SECTEURS ET LES OCCUPATIONS 1970-1976

OCCUPATIONS	PRIMAIRE		SECONDAIRE		TERTIAIRE		TOTAL	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Administrateurs	100	3	160	6	1250	10	1510	8
Professionnels et techniciens	120	4	160	6	1550	12	1830	10
Employés de bureau	100	3	320	12	2050	16	2470	13
Vendeurs	10	1	160	6	1250	10	1420	8
Ouvriers spécialises	450	13	1450	54	1900	15	3800	20
Manoeuvres	100	3	260	9	750	6	1110	6
Transports et communications	150	5	130	5	1250	10	1530	8
Services	100	3	60	2	2560	20	2720	15
Agriculture								
Pêcheurs travailleurs forestiers	1720	52			140	1	1860	10
Mineurs	450	13					450	2
TOTAL	3300	100	2700	100	12700	100	18700	100

On peut prévoir aussi que la main-d'oeuvre du niveau secondaire, travaillera principalement dans les secteurs tertiaire et primaire; celle du niveau collégial, surtout dans le tertiaire et le secondaire et celle du degré universitaire presque exclusivement dans le tertiaire.

2-2 La main-d'oeuvre disponible

2-2-1 Les chômeurs

Depuis plus de dix ans, la région connaît un taux de chômage très élevé. En 1968, il était le deuxième en importance au Québec. Il a varié de 20% (16,000) en avril à 8% (6,000) en septembre (1). Les chômeurs de la région sont jeunes: 60% ont moins de 30 ans, ce qui les rend aptes à obtenir plus facilement un emploi. Près de 10% (1,000) ont plus de 50 ans: compte tenu de leur formation, ils peuvent difficilement réintégrer en permanence le marché du travail. La majorité s'est arrêtée au cours élémentaire: 35% n'ont pas dépassé la septième année(2). L'instruction moyenne est de 8.5 années. La plupart des chômeurs proviennent des secteurs les plus sensibles aux variations saisonnières de l'emploi: 21% de la forêt, 25% de la construction et 15% du transport.

---

(1) Ces chiffres incluent les assistés sociaux aptes au travail (environ 2,500).

(2) Ce pourcentage a été calculé à partir d'un échantillon de 5,944 chômeurs inscrits aux bureaux de la main-d'oeuvre du Québec au cours de l'été. Il est donc possible, à cause de l'enregistrement des étudiants,que la proportion soit plus élevée.

Parmi les chômeurs, les assistés sociaux forment un groupe particulier. Une opération de "retour à la vie normale" est en cours dans la région depuis 1965. Environ 1,500 assistés en tenant compte d'un accroissement probable, soit environ 50% des aptes au travail, seraient en mesure d'occuper un emploi, surtout dans le secteur tertiaire.

La réalisation du plan agricole déplacera un certain nombre de cultivateurs et une partie d'entre eux devra sûrement être reclassée.

En considérant d'une part, la nature des emplois disponibles et d'autre part, les caractéristiques des chômeurs on peut conclure que ces derniers seraient en mesure, dans une proportion de plus de 50% (6,000), d'occuper des emplois nouveaux, surtout dans les secteurs primaire et tertiaire. Pour la moitié d'entre eux, une période de reclassement relativement courte (un an au maximum) suffirait.

2-2-2 Les jeunes

Deux sondages sommaires ont été effectués, auprès des finissants du secondaire (en 1969) et du collégial (en 1968) dans le but de connaître avec plus de précisions l'adéquation entre l'emploi et l'éducation.

Voici les principales conclusions pour le niveau secondaire:

- 52.4% ont trouvés un emploi;
- 31.8% sont en chômage et 15.5% ont poursuivi leurs études;
- 70% pratiquent le métier pour lequel ils ont été préparés;
- 82.8% travaillent dans la région;

Il n'y a pas de différences significatives selon les métiers. Le taux de chômage élevé peut s'expliquer en partie par le fait qu'il s'agit de finissants ayant terminé en juin 69, donc il y a quelques mois. Néanmoins, on peut faire l'hypothèse que le nombre des étudiants du secondaire en chômage est élevé.

La proportion de ceux qui travaillent dans la région est surprenante.

La situation est différente au niveau collégial:

- 78% sont au travail;
- 22% chôment et la proportion s'élève à 44% pour les électriciens et à 27% pour les spécialistes en télécommunications;
- 66% exercent le métier qu'ils ont appris;
- 44.7% des finissants travaillent dans la région; 28.1% se sont trouvés un emploi dans la région de Montréal, 11.8% dans Québec, 4.7% dans le Nord-Ouest et 3.5% sur la Côte-Nord;

Si le nombre d'emplois s'accroît au rythme actuel, environ les 2/3 des finissants du collégial devraient quitter la région.

Ces quelques données ne permettent pas de faire une évaluation précise du système actuel des options. Elles font toutefois ressortir certaines lacunes, comme le nombre élevé de chômeurs de niveau secondaire, et aussi de niveau collégial pour certaines spécialités.

La liaison entre l'éducation et l'emploi reste donc difficile à réaliser. Elle est encore plus complexe dans une région comme celle du Saguenay-Lac-St-Jean qui doit exporter une partie importante de sa main-d'oeuvre qualifiée. Comment alors alimenter les grands centres du Québec sans connaître les besoins, sans pouvoir se référer à des perspectives d'emploi à long terme ?

C'est là tout le problème de la planification et du développement de l'ensemble du Québec.

Les jeunes, tout comme les chômeurs sont donc en mesure d'occuper une partie des nouveaux emplois, mais il importe dès maintenant de mettre en place les structures nécessaires pour coordonner le développement économique et celui de l'éducation.

La participation active des jeunes et des chômeurs à la vie économique pose certains problèmes mentionnés déjà, mais qu'il convient de rappeler brièvement. D'abord celui du reclassement d'une partie des chômeurs, du retour à la vie normale d'un certain nombre d'assistés sociaux (environ 1,500) et aussi du placement des finissants du collégial qui doivent quitter la région. Sous-jacents, à ces problèmes, on retrouve la liaison toujours nécessaire entre l'emploi et l'éducation.

C'est dans ce contexte que doit être élaboré, pour la région du Saguenay-Lac-St-Jean, une véritable politique de main-d'oeuvre.

2-3 Une politique de main-d'oeuvre

Le gouvernement du Québec adopta il y a quelques temps une loi extrêmement importante (bill 49) sur la formation et la qualification de la main-d'oeuvre. Cette loi a pour but, d'abord, de connaître la main-d'oeuvre actuelle et future et d'établir des normes provinciales de qualifications professionnelles, puis, en collaboration avec les institutions d'enseignement, d'élaborer des programmes de formation. Cette loi apporte donc plusieurs éléments de solution aux problèmes soulevés plus haut.

L'administration de la loi sera assurée par un groupe de comités consultatifs sectoriels composés de représentants du patronat et des syndicats et par une commission régionale de formation professionnelle de la main-d'oeuvre. Dans la région, certains comités sont déjà en voie de formation. La Commission pourrait être mise en place au début du printemps.

Le bureau régional ainsi que les bureaux locaux du ministère du travail et de la main-d'oeuvre du Québec joueront un rôle important dans le fonctionnement des comités et de la commission.

Il aura la responsabilité de recueillir toutes les informations nécessaires et de coordonner le travail des comités

Actuellement on compte cinq centres de main-d'oeuvre du Québec auxquels est affecté un groupe de 25 personnes. Le personnel du bureau régional et des bureaux locaux sera augmenté sensiblement au cours de l'an prochain. De nouveaux bureaux seront ouverts dans des territoires où existent des besoins particuliers. Le personnel ancien et nouveau suivra un programme intensif de formation pour mieux comprendre l'esprit de la législation et l'ensemble des opérations de planification qui se concrétiseront au cours des prochaines années.

On ne peut évidemment ignorer l'action du gouvernement fédéral dans le domaine de la main-d'oeuvre. Il possède huit bureaux dans la région auxquels est affectée une équipe d'environ 80 personnes. La responsabilité de deux niveaux de gouvernement en matière de main-d'oeuvre soulève des critiques le plus souvent pertinentes. Cette duplication contribue certainement à réduire l'efficacité et à augmenter le coût de l'administration des politiques de main-d'oeuvre. Il est bien évident qu'un seul responsable en ce domaine serait suffisant. Le comité consultatif du Conseil économique régional, pour sa part, recommande au gouvernement québécois que les centres de main-d'oeuvre répartis sur son territoire soient sur la juridiction exclusive du Québec (1).

Le bureau régional, en collaboration avec les bureaux locaux a l'intention de réaliser deux programmes particuliers.

Le premier programme concerne le groupe des ministères sociaux: main-d'oeuvre, éducation, bien-être et santé. Plusieurs opérations courantes, en plus de celles qui ont un caractère particulier, comme le retour à la vie normale, le reclassement éventuel des chômeurs, nécessitent une coordination permanente des activités des

---

(1) Rapport des comités consultatifs sectoriels, Conseil économique régional, p. 111.

ministères impliqués dans cette perspective de collaboration inter-ministérielle, le ministère du travail et de la main-d'oeuvre participerait à la formation, au niveau de centres urbains, d'équipes de développement social qui seraient composées des responsables locaux des ministères sociaux.

Le deuxième programme consiste à former un comité de placement des étudiants du CEGEP. Ce comité servirait certainement les étudiants qui devront quitter la région. Il convient de mentionner ici que le système de communications par TELEX sera installé dans chaque région dès le printemps 1970. Il sera possible ainsi de connaître le bilan de la demande de travail partout au Québec.

Voilà l'orientation que le ministère entend prendre dès maintenant. Il est évident que les comités consultatifs et la commission de formation professionnelle constituent des instruments essentiels à la coordination de l'emploi et de l'éducation. C'est en ce sens que sa politique générale et l'ensemble des programmes qui en découlent se situent dans une perspective plus vaste de développement social.

3- LE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION ET DE LA CULTURE

3-1 L'éducation

On ne saurait trop insister sur la primauté du secteur de l'éducation dans le développement global du Québec. Son importance a déjà été soulignée en affirmant la nécessité de coordonner la formation et les besoins de l'économie.

D'une manière plus générale, l'éducation par son rôle de formation totale de l'individu (au sein de son groupe) constitue la clef de voûte du développement social. La réforme scolaire est engagée depuis bientôt dix (10) ans. Une opération d'une telle envergure ne peut pas poser de problèmes et provoquer des transformations profondes. Quelle est la situation au C.L.S.J.? Quels sont les principaux problèmes qui se dégagent? Les problèmes ont été étudiés par rapport à huit dimensions majeures: les programmes, l'éducation des adultes et TEVEC, la clientèle, l'équipement, le personnel enseignant, le financement et l'organisation scolaire.

3-1-1 Les programmes

- Au niveau de la maternelle et de l'élémentaire, les programmes sont en voie d'être transformés par l'application du règlement numéro 1 qui doit assurer une meilleure adaptation aux aptitudes de l'enfant; les années-degrés disparaissent pour laisser place au progrès continu en fonction du rythme d'apprentissage de l'individu.

Ce règlement prévoit dans son exécution, la participation des personnes directement impliquées à l'intérieur d'un atelier pédagogique. Dans la région du S.L.S.J., 55% des écoles élémentaires et secondaires possèdent un atelier, comparativement à 49% dans l'ensemble du Québec.

- Au niveau secondaire, le règlement numéro 1 prévoit la réforme de l'enseignement par l'implantation progressive de la polyvalence. Celle-ci doit permettre les décloisonnements entre les types de cours et la combinaison d'une formation professionnelle et générale selon le choix de l'élève. Actuellement, il y a dix écoles partiellement ou totalement polyvalentes dans la région; de plus, 38% bénéficient du décloisonnement des sections.

- Au niveau collégial et universitaire, le décloisonnement est appliqué. Dans le cas du collégial, ce principe facilite la combinaison de la formation générale et de la formation professionnelle. Toujours à ce niveau, on estime qu'environ un tiers du temps d'études est affecté à des matières obligatoires de formation générale et les deux tiers à des matières facultatives.

En somme, la réforme pédagogique semble bien amorcée, surtout aux niveaux collégial et universitaire. L'application du règlement numéro 1 commence à produire les premiers résultats, mais il reste encore beaucoup à faire.

Faut-il signaler que la nouvelle pédagogie amène des change-

ments profonds qui doivent en conséquence s'inscrire dans le temps?

La formation professionnelle constitue un des programmes majeurs. La grande partie des options aux niveaux collégial et universitaire est orientée vers le secteur tertiaire. Au collégial, en septembre 69, on donne quatre (4) groupes de techniques:

- physiques: 534 (23.6)
- humaines: 524 (23.2)
- administratives: 554 (24.5)
- biologiques: 646 (28.6)

Le tertiaire domine dans une proportion d'environ 75%. L'importance de ce secteur s'affirme encore plus nettement au niveau universitaire qui offre en septembre 1969, six spécialités:

- sciences appliquées: 229 (13.1)
- sciences pures: 77 (4.4)
- sciences de l'administration: 415 (23.7)
- sciences de l'éducation: 843 (48.2)
- sciences humaines: 104 (5.9)
- sciences religieuses: 80 (4.5)

Le niveau secondaire présente un choix diversifié d'options. En juin, 1816 finissants terminaient leurs cours dans 11 options principales: 29% le travail de bureau, 18.3 la mécanique, 10.6% l'électricité, 9.0% l'automobile, 7.3% la soudure, 7.4% les services sani-

taires, 6.2% le commerce, 5.5% la construction et l'entretien, 4.5% la couture, la cuisine et la coiffure, et 1.2% l'agriculture.

Le bureau régional de l'éducation a mis sur pied, l'an passé, un comité régional de planification des options professionnelles, dans le but, entre autres, de coordonner l'offre et la demande de travail. Il doit poursuivre ses travaux au cours de l'an prochain. Il conviendrait toutefois d'établir une relation étroite avec la commission de formation professionnelle, et les comités consultatifs de la main-d'oeuvre.

3-1-2 L'éducation permanente et TEVEC

En 1968-69, plus de 20,000 personnes suivaient les cours d'éducation permanente, dont 16,881 au niveau secondaire. De ce nombre 50.2% étaient inscrits aux cours de pré-emploi, 14.5% aux cours de formation professionnelle et 35.3% aux cours de culture populaire. On comptait 2,262 étudiants au niveau collégial et 892 au niveau universitaire.

L'éducation permanente dans la région a coûté au Québec (subventions du Ministère) plus de 2 millions en 1968-69. On peut prévoir, à la suite de développements nouveaux, que l'effort de scolarisation des adultes devra être intensifié.

L'application du bill 49 nécessitera une collaboration très étroite entre le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre, et le

Ministère de l'Education. Il faudra chercher des mécanismes de liaisons fonctionnelles qui assureront une concertation des actions de chacun.

TEVEC fut une expérience de télévision éducative qui a touché une bonne partie de la population adulte de la région (plus de 7,000 adultes inscrits et près de 18,000 auditeurs libres ont persévérés jusqu'en juin 1969). Cette expérience qui a commencé en janvier 1968 vient de prendre fin. Il est probable que cette expérience a marqué profondément la population régionale. TEVEC a créé un besoin d'éducation permanente chez les adultes qui devra être comblé maintenant par les ressources régionales. TEVEC a aussi éveillé la population à diverses dimensions des problèmes régionaux en offrant une formation socio-économique.

Au cours de cette opération de télévision éducative, on a créé une structure de participation ayant des racines jusqu'au niveau local. Cette organisation a contribué à l'émergence de nouveaux leaders et a favorisé la prise de conscience des problèmes régionaux.

Avec la disparition de TEVEC, la région hérite donc d'une structure de participation assez bien organisée et sensibilisés aux problèmes de développement régional.

Il semble que cette structure soit bien située pour accroître la participation de la population adulte au monde de l'éducation, telle que mentionnée dans le règlement numéro 1.

Au cours de cette opération de télévision éducative, on a créé une structure de participation ayant des racines jusqu'au niveau local. Cette organisation a contribué à l'émergence de nouveaux leaders et a favorisé la prise de conscience des problèmes régionaux.

Avec la disparition de TEVEC, la région hérite donc d'une structure de participation assez bien organisée et sensibilisée aux problèmes de développement régional. Il semble que cette structure soit bien située pour accroître la participation de la population adulte au monde de l'éducation, telle que mentionnée dans le règlement numéro 1.

Cependant, par sa définition même d'expérience pilote, TEVEC rend indispensable que l'on opère une évaluation des moyens, des objectifs et des programmes mis en oeuvre avant d'entamer des actions normales et planifier en télévision éducative. Une équipe de recherche du Ministère travaille à cette évaluation à partir des informations recueillies tout au long du projet. Les résultats de ces recherches seront intégrés aux travaux d'un comité, créé récemment par le Ministère, et dont le mandat est d'élaborer un programme d'implantation de la télévision éducative pour la formation des adultes sur l'ensemble du territoire québécois. Ce comité, dont les travaux débuteront en janvier, doit soumettre son rapport-programme au Ministère en juin 1970.

3-1-3 La clientèle

La situation en ce qui a trait à la clientèle pourrait se résumer ainsi:

- les effectifs au niveau de l'enseignement pré-élémentaire augmentent actuellement et cette croissance se maintiendra encore quelques années à cause principalement de l'application du règlement numéro 1 qui n'est pas achevée dans la région. Mais la baisse du taux de natalité laisse croire que l'accroissement va connaître un maximum bientôt.

- depuis deux ans, le nombre d'élèves diminue à l'élémentaire et le rythme tend à s'accroître (-731 en 1968-69 et -1799 en 1969-70). On prévoit une chute rapide en 1971 en raison de la baisse de la natalité et de la réduction du cours élémentaire de sept à six ans entraînée par l'application du règlement numéro 1.

- au niveau secondaire, on observe une hausse assez progressive des effectifs. On prévoit toutefois un seuil maximum d'accroissement d'ici six ou sept ans, lorsque se fera sentir à ce niveau la baisse prévue à l'élémentaire.

- le collégial est en pleine croissance. La hausse observée va s'accentuer jusqu'à ce que soit atteint le taux maximum de scolarisation.

- le niveau universitaire connaîtra un accroissement de sa clientèle pour plusieurs années à venir.

Ces prévisions sommaires ne tiennent pas compte de l'augmentation des emplois au cours des sept prochaines années. Elles restent en grande partie valables cependant car l'accroissement de la population qui en résultera se fera sentir principalement dans un nombre restreint de centres urbains.

3-1-4 L'équipement

- Au niveau élémentaire, il semble que les commissions scolaires locales n'utilisent qu'une partie des locaux dont elles sont propriétaires. Ainsi, en 1968-69, elles ont loué un total de 732 locaux au C.S.R. L'ampleur du phénomène est telle que nous pouvons nous demander objectivement si tous les locaux des commissions scolaires locales seront utilisés à leur pleine capacité lorsque le programme d'implantation d'écoles secondaires polyvalentes sera terminé, et que la baisse du taux de natalité entrainera une diminution de la clientèle à l'élémentaire. D'ailleurs, les projets d'investissements s'élèvent seulement à $679.500 et fourniront 1,190 places-élèves dont 1,100 dans Lapointe et Saguenay.

- Au niveau secondaire, les quatre C.S.R. ne disposaient en mai 1969, que de huit écoles d'une capacité de 8,750 places-élèves, alors que leurs besoins se chiffraient à 32,590 places-élèves pour la même année. Aussi se sont-elles trouvées dans l'obligation de louer de nombreux locaux surtout aux commissions scolaires locales. Le programme d'implantations d'écoles polyvalentes prévoit l'agrandis-

sement de huit écoles existantes et la construction de sept nouvelles écoles, portant ainsi le nombre de places-élèves à 27,400. Ces projets représentant un investissement d'environ 56 millions.

- Au niveau collégial et universitaire, l'équipement est à la fois concentré et dispersé. Le CEGEP de Jonquière est propriétaire des locaux qu'il utilise tandis que celui de Chicoutimi doit louer les locaux du séminaire. Les locaux de l'Université sont dispersés dans cinq endroits différents.

La diminution probable de la clientèle aux niveaux élémentaire et secondaire aura des conséquences directes sur l'utilisation éventuelle des équipements. Par ailleurs, l'organisation de l'espace régional au cours des prochaines années, favorisera la concentration de la population dans quelques centres urbains. Les programmes de construction devraient tenir compte de ces contraintes, afin d'éviter la sous-utilisation et même l'inutilisation des équipements. On ne bâtit pas seulement pour cinq ans mais pour vingt et vingt-cinq ans.

3-1-5 Le personnel enseignant

Les plus forts effectifs d'enseignants se retrouvent encore actuellement à l'élémentaire. Cependant cette tendance pourrait bien être renversée, car le rapport maître-élève joue présentement en faveur du secondaire et les clientèles de ce niveau s'accroissent plus rapidement que celles de l'élémentaire.

Plus le niveau d'enseignement est élevé plus les enseignants sont âgés. En 1968-69, 42.3% des enseignants du secondaire avaient au moins un Brevet A, comparativement à 8.0% pour ceux de l'élémentaire. On observe que c'est le personnel de l'élémentaire qui possède le plus d'expérience; on peut supposer que le taux de remplacement n'y est pas très élevé.

Le personnel enseignant constitue un des agents les plus importants de l'éducation; sa participation est capitale pour la poursuite de la réforme scolaire. Aussi convient-il d'insister d'une part, sur sa formation en fonction des besoins nouveaux et, d'autre part sur son apport indispensable à la conception et la réalisation des programmes d'enseignement (ex: le règlement numéro 1) et des politiques globales.

3-1-6 Le financement

Au cours de l'exercice financier 1968/69, le coût de l'éducation du secteur public dans la région s'élevait approximativement à 66 millions de dollars. Cette donnée, il convient de le souligner, se veut indicative, car elle ne couvre que le secteur d'enseignement public représenté exclusivement par les commissions scolaires locales, les commissions scolaires régionales et les C.E.C.E.P.; sont exclues: les dépenses afférentes à l'université du Québec à Chicoutimi et les dépenses d'immobilisation effectuées par les commissions scolaires et financées par le Gouvernement sous forme de subventions

directes.

L'affectation des dépenses totales d'éducation varie considérablement d'un niveau d'enseignement à un autre.

En 1968/69, 45% des dépenses totales d'opérations courantes étaient consacrées au niveau élémentaire, alors que 46% et 9% l'étaient respectivement aux niveaux secondaire et collégial. On constate ainsi le poids considérable des montants alloués aux commissions scolaires locales et aux commissions scolaires régionales. Leurs dépenses se répartissent de la manière suivante:

Lac St-Jean:	21%
Lapointe:	26%
Louis-Hémon:	22%
Saguenay:	31%
	100%

Les dépenses effectuées par les commissions scolaires tendent à s'accroître rapidement en particulier au niveau secondaire. Cette croissance qui varie d'ailleurs d'une CSP à l'autre est étroitement liée au rythme d'augmentation de la clientèle.

Les revenus des commissions scolaires proviennent en grande partie des subventions du gouvernement du Québec, qui tendent d'ailleurs à s'accroître avec les années. Cette augmentation résulte directement de la politique de normalisation des dépenses édictées par le Ministère de l'Education.

Les revenus normalisés, c'est-à-dire la contribution normale de la région aux coûts de l'éducation aux niveaux élémentaire et secondaire, sont assez stables et le faible rythme de croissance qui les caractérise résulte principalement d'une baisse sensible des taux normalisés pondérés par régionale.

En conséquence, seule l'augmentation de l'évaluation foncière provoque un accroissement des revenus normalisés qui se caractérisent par une certaine inélasticité.

On constate ainsi, à des degrés divers selon les territoires, une croissance de l'imposition totale supérieure à celle de la taxation normalisée, due essentiellement aux dépenses non subventionnables effectuées par les commissions scolaires. Ce phénomène, dont l'ampleur (1) reste à déterminer, tend à provoquer une contribution additionnelle "anormale" de la région aux coûts de l'éducation spécifique aux niveaux élémentaire et secondaire.

Il y aurait lieu d'étudier ce problème afin de mettre en oeuvre certains mécanismes propres à réduire, voire à éliminer cette taxe. La fixation d'objectifs à moyen et à long terme ainsi que la recherche d'une allocation plus rationnelle des ressources disponibles permettraient certainement d'éviter une augmentation trop importante du fardeau fiscal.

---

(1) L'analyse des états financiers pour 1966/67, 1967/68 et 1968/69 permettra de mesurer avec précision l'ampleur du phénomène.

3-1-7 L'ORGANISATION SCOLAIRE

Le regroupement des commissions scolaires locales

Rappelons d'abord que depuis plus de deux ans la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (F.C.S.C.Q.), en collaboration avec le Ministère de l'éducation, travaille activement à la réalisation d'un plan de regroupement des commissions scolaires locales sur le territoire du Québec. Ce plan, élaboré conjointement par le Ministère et la Fédération, permet de mieux intégrer les commissions scolaires locales aux commissions scolaires régionales dont elles sont les composantes. De plus, il rend possible la constitution de corporations scolaires adaptées aux nouvelles exigences pédagogiques, administratives et autres, de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. Ces objectifs expliquent en partie le choix du secteur d'aménagement comme unité territoriale pour ces nouvelles corporations scolaires. En d'autres termes, il s'agit de délimiter un territoire pouvant fournir la clientèle minimale exigée pour une école secondaire polyvalente complète. Il y aurait, selon cette hypothèse, une moyenne de trois commissions scolaires locales par commission scolaire régionale.

Dans la région du Saguenay-Lac Saint-Jean, le nombre de commissions scolaires locales catholiques est passé de 64 au premier juillet 1967, à 37 au premier juillet 1969. Cette diminution de 27 com-

missions scolaires locales, dont 17 entre le 1er juillet 1968 et le 1er juillet 1969, s'est réalisée principalement dans les territoires des commissions scolaires régionales de Louis-Hémon et Du Saguenay. Il y a lieu de noter que dans le territoire de la commission scolaire régionale du Lac Saint-Jean il n'y a eu aucun regroupement de commissions scolaires locales.

Le plan de regroupement des commissions scolaires locales catholiques prévoyait pour la région, au moment de son élaboration, 14 commissions scolaires locales dont trois dans chacun des territoires des commissions scolaires régionales du Lac Saint-Jean, de Lanaudière et du Saguenay et cinq dans le territoire de la commission scolaire régionale Louis Hémon. Il semble qu'au moins la moitié du programme soit réalisée actuellement.

Dans un contexte global de réalisation d'un plan régional de développement socio-économique, parallèlement au développement cohérent de tous les niveaux d'éducation qui se concrétise par l'établissement de nouveaux mécanismes de travail la réalisation complète du regroupement des commissions scolaires locales apparaît comme une "première priorité". L'intégration du développement régional de l'éducation au développement socio-économique global sera facilité et rendu plus efficace si, dès le point de départ, l'infrastructure administrative scolaire est stable et façonnée selon les exigences nouvelles de la planification régionale.

Toutefois, compte tenu de cette nouvelle vision d'ensemble du développement de la région et de l'équilibre des forces à réali-

ser, il serait important, de s'assurer que les secteurs d'aménagements, tels que définis dans le plan originel, soient encore valables, avant de se lancer dans la phase finale de réalisation du regroupement des commissions scolaires locales.

Les CEGEP

La localisation des deux CEGEP de Jonquière et de Chicoutimi dans la même agglomération suscite beaucoup de commentaires tant de la part de la population que des spécialistes en éducation.

Le rôle de la Mission n'est pas de faire des recommandations à ce sujet, mais de recueillir toutes les informations susceptibles d'éclairer une prise de décision éventuelle.

Dans cette perspective, il peut paraître intéressant de se demander si les élèves des deux commissions scolaires régionales, couvrant le même territoire que les CEGEP, fréquentaient proportionnellement plus les institutions collégiales que les élèves des deux autres commissions scolaires régionales. Le tableau ci-dessous indique le nombre total d'inscrits au secondaire V en 1968/69 par commission scolaire régionale, puis le pourcentage de ceux qui fréquentent les CEGEP.

Proportion des élèves du secondaire V en 1967/68 qui fréquentent les C.E.G.E.P. de la région en 1969/70.

	RECIONALES			
	Saguenay	Lapointe	Lac St-Jean	Louis Hémon
Inscrits au secondaire V (1967-68 et 1968-69)	1826	1831	1832	1051
Provenance Etudiants des CEGEP 1969/70	1298	1433	250	455
% des inscrits au secondaire V fréquentant les CEGEP	71.1	78.3	13.6	43.3

On constate que les finissants des commissions scolaires régionales du Saguenay et de Lapointe fréquentent beaucoup plus les CEGEP. Par contre, il est possible que les inscrits de la commission scolaire régionale du Lac St-Jean fréquentent d'autres institutions. Mais un relevé des inscriptions indique que le collège Champagnat reçoit au total cette année 296 élèves et le Séminaire Marie-Reine du Clergé, 8 élèves. Ce nombre n'est pas suffisant pour rendre compte de la différence.

A ce stade-ci, il faut se contenter de formuler des hypothèses. Il se peut que les finissants des deux commissions scolaires régionales sous-représentées dans les CEGEP de la région poursuivent leurs études collégiales à l'extérieur. Outre le facteur géographique il y en a peut-être d'autres, comme, par exemple, le faible taux de scolarisation, une influence négative du milieu familial, un marché du travail peu dynamique etc... Reste donc que l'absence d'institution collégiale (si on fait exception du collège Champagnat dans le Lac Saint-Jean) pose des difficultés.

Certaines hypothèses ont été émises. Ainsi, le comité consultatif de l'éducation recommande "la création d'une seule corporation responsable de l'enseignement collégial composé d'un représentant de chacune des neuf corporations scolaires de secteurs". (1)

(1) Rapport des comités consultatifs sectoriels, Conseil économique régional, p. 77.

Le débat sur ce sujet est déjà commencé, le problème est posé. Il s'agit maintenant d'en faire une étude plus concrète avec la participation des principaux intéressés.

L'Université

L'Université du Québec à Chicoutimi représente un actif régional très important. Par sa fonction d'enseignement, elle coiffe la structure scolaire régionale. Par sa fonction de recherche, elle peut jouer un rôle moteur dans le développement. Un document préparé par l'Université, explicitant ces deux fonctions, est présenté en annexe à l'Esquisse du plan.

Le bureau régional

Le ministère a mis en place des bureaux régionaux, il y a quelques années, pour établir des relations plus étroites et permanentes avec les instances décentralisées (C.S.L., CSP, et maintenant CEGEP et Université) et accélérer ainsi la réforme scolaire. Le bureau de Chicoutimi fonctionne depuis deux ans. Il groupe une dizaine de professionnels spécialisés dans différentes disciplines.

Après ces premières années d'expérimentation, le Ministère procède actuellement à l'évaluation du fonctionnement de cette nouvelle structure. Il importe d'insister, à l'heure actuelle, sur la coordination verticale et horizontale. Il faut, d'une part éviter le dédoublement des services rendus par les institutions d'enseignement, particulièrement au niveau collégial, en ce qui concerne les cours de formation professionnelle.

C'est la complémentarité qui doit prévaloir. D'autre part, il est nécessaire que les différents niveaux d'enseignement s'entendent entre eux pour définir avec précision les exigences respectives des programmes de formation qu'ils dispensent, afin que tous les élèves aient la possibilité de progresser de façon continue, d'un niveau à l'autre, tout au long de leurs études.

Il est essentiel aussi, comme il fut rappeler précédemment, de rechercher une adéquation entre la formation et les exigences du marché du travail. Il fut un temps où on avait à mettre en place des structures garantissant l'accès de tous à l'éducation. L'heure est venue maintenant d'ajuster la formation et l'enseignement aux conditions sans cesse en évolution du marché du travail.

Dans cette optique, le bureau régional de l'éducation peut jouer un rôle moteur et servir de carrefour, de point de convergence des divers agents impliqués. C'est essentiellement un animateur, un conseiller s'inspirant de cette orientation. Le bureau de Chicoutimi a mis en place à titre expérimental un comité de coordonnation régional groupant les principaux fonctionnaires des commissions scolaires locales et régionales.

La participation de la population

Dans ce secteur, comme dans les autres, la population doit être associée aux décisions qui la concernent.

Au cours des premières étapes de la réforme scolaire, des comités régionaux de planification scolaire (COREPS) ont été mis en place au niveau des commissions scolaires régionales. Ces comités sont restés inactifs depuis quelques années. Il serait important d'étudier l'hypothèse, dans le cadre de l'exécution d'un plan global de développement, de former auprès des commissions scolaires régionales, des comités consultatifs qui pourraient s'inspirer, en partie, dans leur composition et leur rôle, des anciens COREPS. Ces comités participeraient à l'élaboration des programmes d'action des commissions scolaires régionales.

Mais le développement de l'éducation doit aussi être abordé au niveau de la région administrative. Il serait possible alors de former un conseil régional de l'éducation composé des comités consultatifs des régionales et des organismes ou associations se préoccupant de près ou de loin à l'éducation (enseignants, parents, syndicats...) Ce conseil aurait un rôle consultatif auprès du bureau régional du Ministère.

Ce conseil serait différent du comité de coordination régional composé des fonctionnaires des commissions scolaires locales et régionales.

Cette analyse des principales dimensions de l'éducation permet de dégager des éléments de politique et de programmation.

Dans une deuxième étape, qui commencera dès 1970, il s'agira de poursuivre les travaux déjà engagés et de préparer un programme d'actions précis.

On pourrait résumer ainsi ces éléments:

1- Compléter l'application du règlement numéro 1 aux niveaux primaire et secondaire.

2- Adaptation des options professionnelles du secondaire et du collégial aux besoins du marché du travail. Il faudra trouver les mécanismes nécessaires en vue de coordonner les principaux organismes impliqués notamment, les services d'éducation permanente des commissions scolaires régionales, les CEGEP, les comités consultatifs et la Commission de formation professionnelle, le bureau régional de la main-d'oeuvre et le bureau régional de l'éducation.

3- Le plan d'équipement devrait tenir compte de la concentration éventuelle de la population dans certains centres urbains et de l'évolution de la population scolaire surtout aux niveaux élémentaire et secondaire.

4- La participation active des enseignants est capitale à la poursuite de la réforme scolaire. Il importe, en conséquence, d'accroître leur formation en fonction des besoins nouveaux et de favoriser leur participation à la conception et à la réalisation des

programmes d'enseignement et des politiques globales.

5- Dans un contexte de la planification socio-économique, global, la réalisation complète du regroupement des commissions scolaires locales apparaît comme une "première priorité". Toutefois, compte tenu de cette nouvelle vision d'ensemble du développement et de l'équilibre des forces à réaliser, il serait important de s'assurer que les secteurs d'aménagements, tels que définis dans le plan original, soient encore valables.

6- L'implantation des deux (2) CEGEP à proximité l'un de l'autre suscite des interrogations souvent pertinentes. Certaines hypothèses ont été avancées. Il faudra au cours de la prochaine étape examiner cette question attentivement avec la participation des principaux intéressés.

7- L'université doit contribuer, selon sa souble fonction d'enseignement et de recherche, au développement socio-économique de la région.

8- Le bureau régional de l'éducation doit servir de carrefour, de point de convergence de l'ensemble des agents impliqués.

9- La participation de la population pourrait être assurée (c'est une hypothèse) au niveau des régionales par des comités consultatifs, et au niveau de la région administrative par un conseil de l'éducation.

3-2 LA CULTURE

La culture est une dimension de plus en plus importante dans le développement d'une société. Des organismes gouvernementaux ou privés participent, avec un dynamisme nouveau, à l'essor de la culture au Québec. Notre culture, directement influencée par le contexte nord-américain dans lequel nous vivons doit bénéficier des éléments vivants et originaux de notre milieu. Nos traditions et notre caractère propre constituent des atouts importants qu'il convient de mettre en valeur.

3-2-1 Evaluation de la vie culturelle

Les habitants de la région manifestent un vif intérêt pour les arts et la culture. Ainsi on compte plusieurs associations ou groupes: un orchestre symphonique, le conservatoire provincial de musique, trois troupes de théâtre, des orchestres pour enfants, plusieurs fanfares, de nombreuses chorales, etc... La vie culturelle est basée presque uniquement sur la participation des amateurs aussi est-il difficile de donner un caractère permanent aux organismes. C'est là un obstacle majeur à l'aménagement d'une vie culturelle originale et intense. Cependant l'apport des artistes amateurs contribue largement à rehausser le niveau culturel des jeunes et de la population en général.

A la suite d'une première étude, on peut observer, un manque de coordination entre les organismes de la région. Cette faiblesse de l'organisation régionale entraîne souvent une mauvaise utilisation des ressources artistiques.

3-2-2 Objectifs du Ministère

Il y a deux ans le Ministère des Affaires culturelles développait une politique de diffusion de la culture dans le but de la rendre plus accessible au plus grand nombre. Une diffusion démocratisée impliquait une déconcentration des activités culturelles en favorisant la production et la création ailleurs qu'à Montréal et Québec. Le ministère amorça le processus de déconcentration en mettant l'accent sur trois régions: les Cantons-de-l'est, la Mauricie et le Saguenay-Lac-St-Jean. Dans la région, le Ministère a participé à la diffusion de la culture par des actions concrètes. Ainsi, au cours de 1968-1969, il a versé près de $60,000. de subventions à sept organismes culturels, plus de $40,000. à huit bibliothèques et fournit une assistance financière à certains artistes. Il ne faudrait pas oublier le conservatoire qui constitue un actif important pour la région.

Comme ailleurs au Québec, la région possède un Bureau régional de diffusion du français. Il reçoit une subvention annuelle de $20,000. Le Ministère a déjà annoncé la formation d'un Bureau

d'aménagement culturel (BAC) dans la région. Son rôle serait d'assurer graduellement la gestion des programmes culturels du Ministère dans la région.

Compte tenu du travail déjà accompli, le Ministère se propose d'atteindre l'objectif suivant: faire en sorte que la population régionale prenne en main son avenir culturel par la définition de ses besoins, le développement des valeurs qui lui sont propres et la recherche des moyens d'expression appropriés.

Selon cette orientation, le Ministère désire favoriser et assurer une bonne coordination et une meilleure cohésion entre les divers organismes culturels. Il se propose également d'améliorer la qualité du travail des personnes oeuvrant dans les domaines de la production, de la diffusion et de la formation. Ces objectifs généraux donneraient lieu, à quatre programmes.

3-2-3 Prévisions budgétaires (1970-71)

1- Programme de recherche

Ce programme a pour but de faire un premier inventaire des besoins dans le domaine culturel et d'évaluer l'intensité de la vie culturelle de la région. Coût: $3,000.

II - Programme de tournées cultu elles

Il s'agit de spectacles (théâtre, musique, cinéma), d'expositions de livres, d'expositions d'arts plastiques etc... Coût: $40,000.

III - Programme de rencontres-animation

Il s'agit d'ateliers de travail groupant des amateurs et des professionnels dont les honoraires sont payés par le Ministère. Coût: $2,000.

A l'intérieur de ce programme, il faut mentionner l'action du Bureau d'aménagement culturel. Coût: $33,400.

IV - Programme de promotion et de diffusion du français

Ce programme comprend:

- subvention au Bureau régional de diffusion du français
- activités telles que:

colloques, travaux d'analyse, diffusion de littérature, exposition. - Subvention et activités: Coût: $50,000.

Total $128,000.

Ces programmes sont prévus au budget A du Ministère.

4 - LE DEVELOPPEMENT DU BIEN-ETRE ET DE LA SANTE

Le bien-être et la santé constituent deux dimensions fondamentales du développement social. Elles sont les composantes de ce qu'on appelle communément la sécurité sociale. Ces deux secteurs relèvent maintenant presque entièrement de l'Etat. Cette prise en charge par les pouvoirs publics confirme le droit pour tous à la sécurité sociale minimum. Dans cette perspective, le bien-être et la santé contribuent largement au développement social général des individus et de la société.

4-1 Le développement du bien-être

Les services de bien-être se sont accrus considérablement depuis plusieurs années. C'est l'évolution même de la société, par l'industrialisation et l'urbanisation qui a obligé l'Etat à intervenir et à donner les services essentiels.

4-1-1 Evaluation des services de bien-être

La première observation qui se dégage de l'évolution des services de bien-être dans la région s'applique aussi à l'ensemble du Québec: les huit (8) programmes d'assistance sociale ne sont pas intégrés, ce qui affaiblit considérablement la portée des politiques de sécurité sociale. Par exemple, plusieurs personnes d'une même famille peuvent recevoir des prestations sans que celles-ci soient pondérées en fonction du groupe familial. La loi de l'aide sociale (bill 26 récemment adopté) corrige en grande partie cette situation.

Les mesures actuelles de bien-être sont administrées dans la région par l'Agence diocésaine de service social (organisme privé) et les bureaux des ministères.

Les services de l'Agence diocésaine

L'Agence diocésaine possède quatre (4) bureaux, à Chicoutimi, Jonquière, Alma et Roberval. Sa tâche principale est d'offrir des services de prévention et de traitement social à la famille, aux enfants et aux adolescents. Elle essaie également d'apporter des solutions aux problèmes de relations familiales, aux difficultés rencontrées par les mères célibataires et les libérés conditionnels; elle s'occupe aussi des adoptions d'enfants et de leur placement en foyer nourricier ou en institution. L'Agence est responsable des services aux personnes âgées et de leur placement. Contrairement à ce qui se passe ailleurs au Québec, c'est l'Agence qui est chargée de placer les enfants à la suite d'une décision de la Cour de Bien-Etre.

L'Agence diocésaine offre donc de multiples services à une clientèle assez diversifiée. Son budget, pour l'année financière 1969-70, s'élève à $804,000. dont $794,242. proviennent du ministère.

Un des services de l'Agence qui apparaît le plus intéressant dans une opération de développement régional, c'est celui du "retour à la vie normale" qui fut mis en place en 1965 à la suite d'une demande du Ministère. Ce projet a pour but d'aider les assistés sociaux à réintégrer le marché du travail.

Il est basé sur l'hypothèse selon laquelle certaines catégories d'emplois, où la demande est grande, n'exigent pas de formation spécialisée.

Une première évaluation de ce service met en évidence les faits suivants:

1- Au 30 juin 1969, 233 assistés étaient retournés au travail depuis 1965. La plupart ont reçu une aide d'une durée moyenne de 35 mois: (aide sociale, assainissement du budget familial, formation professionnelle, etc...).

2- Environ 25% des assistés qui ont participé ont échoué dans leur tentative.

3- La plupart de ceux qui ont obtenu un emploi sont les plus jeunes (moyenne de 30 ans par rapport à 42 ans) et les plus instruits (moyenne de 7e par rapport à 5e).

4- La majorité des emplois trouvés appartiennent au tertiaire inférieur: concierge, commis, manoeuvres, travailleurs de service.

5- En suivant les normes indiquées et en s'inspirant de l'expérience passée, on estime à environ 50% la proportion d'assistés aptes au travail (soit environ 1,500), pouvant participer à cette opération et réintégrer le marché du travail.

6- Il en coûte environ $1,000. par assisté pour retourner au travail.

Cette opération semble avoir donné de bons résultats.

A cause principalement de leur faible degré d'instruction et aussi du milieu social dans lequel ils vivent, les assistés aptes au travail doivent être dirigés vers le secteur tertiaire. On prévoit, au cours des prochaines années, que ce secteur sera en mesure d'absorber une bonne partie des assistés récupérables. Il y aurait au total environ 1,500 assistés aptes à retourner au travail.

L'Agence disposera d'un personnel supplémentaire mais restreint pour la poursuite de cette opération. Il semble opportun toutefois, de signaler qu'une telle expérience exigerait dans l'avenir une collaboration plus étroite avec le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre et le Ministère de l'éducation, étant donnée la mise en place de la Commission de formation professionnelle.

L'Agence s'occupe aussi du placement des enfants et adolescents en foyers nourriciers. De décembre 1966 à mars 1969, le nombre de placements a augmenté de 54%, passant de 1,241 à 1,911. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Par exemple, la population jeune plus élevée, la pénurie d'institutions pour certaines catégories d'enfants, le dynamisme de l'agence en ce domaine et, bien entendu, l'apport financier pour le foyer nourricier.

Il faudra donc examiner cette question de plus près pour pouvoir, si nécessaire, remettre en cause un tel système de placement.

Le rôle de l'Agence dans le secteur du bien-être pose le problème de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé.

Il apparaît nécessaire qu'une coordination systématique soit établie le plus rapidement possible entre ces deux agents.

Les services du Ministère

Le Ministère possède des bureaux dans six localités: Chicoutimi, Jonquière, Dolbeau, Alma, Roberval et Chibougamau. L'application de la nouvelle loi entraînera une augmentation du personnel du bureau régional et des bureaux locaux.

L'organisation régionale du Ministère s'occupe de l'administration de certains programmes d'assistance. Son rôle sera considérablement accru par la mise en vigueur du bill 26.

Le Ministère a dépensé dans la région, en 1968-69, plus de $11 millions en allocations, dont 54% ($6 millions) pour assistance à domicile. Les déboursés totaux ont augmenté de 42% depuis 1965. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance à domicile s'est accru considérablement, passant de 1,860 en 1965 à 4,857 en 1969, soit une augmentation de 160%. Le coût de l'assistance à domicile a fait plus que tripler au cours des quatre dernières années.

Ceux qu'on appelle communément les assistés sociaux (bénéficiaires de l'assistance à domicile) ont les caractéristiques socio-économiques suivantes (données de 1969):

- Age moyen: 42 ans;
- Instruction moyenne: 5e année;
- Statut civil: 62% sont mariés;
- Inaptes: 40% (par rapport à 30% en 1956);
- Durée de l'assistance: 31% moins de 6 mois (par rapport à 40% en 1965).

Il semble donc exister un nombre assez élevé d'assistés permanents qui tend d'ailleurs à augmenter. On constate aussi que les assistés sont peu instruits et peut-être trop âgés dans certains cas pour obtenir facilement un emploi régulier.

En plus de fournir des allocations, le Ministère participe à l'établissement des institutions pour personnes âgées, enfants et adolescents.

Le Ministère finance à 40% les institutions pour personnes âgées dont la plupart sont gérées par des corporations privées. L'Agence s'occupe du placement. Pour répondre aux besoins, ces institutions devraient offrir un total de 900 places. La capacité actuelle est de 601 places: 243 nouvelles seront ajoutées en 1970-71. En dépit de cet effort, il restera un déficit.

Ce déficit s'explique en grande partie par l'insuffisance des services pour malades chroniques, qui sont, par la force des choses, accueillis par les institutions pour personnes âgées. Ils représentent environ 25% des personnes âgées placées.

On peut donc penser que si les hôpitaux pouvaient accueillir ces malades chroniques, la situation des institutions pour personnes âgées serait satisfaisante.

4-1-2 Les objectifs du ministère

La loi de l'aide sociale ouvre de nouvelles perspectives dans le domaine du bien-être. Elle permettra, à brève échéance, l'intégration des divers programmes d'assistance.

Dans cette optique, le Ministère procède actuellement à la régionalisation de l'administration. Le personnel des bureaux régionaux et locaux augmentera sensiblement. En outre, le ministère nommera éventuellement un coordonnateur régional.

L'application de la nouvelle loi exigera une collaboration encore plus étroite entre les organismes privés, le bureau régional, les bureaux locaux et le coordonnateur. Il faudra donc trouver des mécanismes de liaison souples et efficaces. Il semble, à la suite d'une première expérience dans l'Est du Québec, que le coordonnateur doive jouer un rôle important, afin d'établir des relations étroites entre les différents interlocuteurs.

Les politiques nouvelles dans les secteurs de la main-d'oeuvre, de l'éducation et de la santé au niveau régional amèneront les ministères à coordonner leurs activités et à poursuivre des objectifs communs. On l'a constaté par la mise en place de la Commission de

formation professionnelle et aussi par l'opération de "retour à la vie normale" des assistés.

En plus des groupes de travail interministériels qui seront formés au niveau régional, dans le cadre de la Conférence administrative, des équipes de développement social seront créées pour intensifier cet effort de concertation. Ces équipes seront composées des responsables des bureaux locaux des ministères sociaux: (Education, Main-d'Oeuvre, Santé, Bien-Etre). Elles couvriront un territoire correspondant à la zone d'influence d'un centre urbain. Le Ministère se propose de participer activement à ces équipes.

En ce qui concerne le retour à la vie normale des assistés, le Ministère donnera une subvention de $24,000. afin de permettre à l'Agence de poursuivre cette opération.

La mise en vigueur du bill 26 et la formation des équipes de développement social demanderont un personnel qualifié et surtout plus nombreux. Il est certain que les effectifs actuels ne suffiront pas pour appliquer les mesures prévues dans la nouvelle loi. Au plus, pourront-ils en assurer la gestion financière et administrative. Les nouvelles dimensions de la loi (prévention, réhabilitation) seront inévitablement négligées.

4-2 LA SANTE

Le secteur de la santé a connu un essor remarquable depuis quelques années au Québec. Le principe du droit à la santé est maintenant reconnu et accepté; les services deviennent, progressivement, accessibles à tous. La mise en vigueur de l'assurance-maladie constituera un pas de plus vers cet objectif. Ce secteur, d'autre part, contribue largement au développement social et économique de la population.

4-2-1 Evaluation des services de santé

Il ne s'agit pas ici d'une évaluation exhaustive de la qualité des services offerts dans la région mais d'une étude préliminaire qui tente de dégager les principaux besoins en matière de santé. Ce sera éventuellement, la tâche d'un comité de planification et d'un coordonnateur régional de procéder à une analyse systématique de toute la gamme des services et de proposer au Ministère un certain nombre de mesures plus précises.

Il existe cinq (5) grands types de services: les établissements pour soins actifs, pour malades chroniques, pour malades mentaux les unités sanitaires et d'hygiène publique et les services de soins à domicile.

Le ministère a dépensé en 1968, dans la région, un peu moins de 25 millions. L'ensemble des services fournit environ 6,500 emplois.

Etablissements pour soins actifs

On compte actuellement huit (8) hôpitaux généraux dans la région fournissant un total de 1,836 lits. Il semble, à première analyse, que les services offerts par ces établissements hospitaliers (et les améliorations qui s'effectuent ou s'effectueront dans les années à venir) satisfassent les besoins.

Etablissements pour malades chroniques

Deux établissements dispensent des soins à cette catégorie de malades; ils disposent d'un total de 348 lits. En dépit d'une population relativement jeune, le nombre de lits pour malades chroniques semble insuffisant et ce, particulièrement dans la conurbation du Haut-Saguenay. Le nouvel hôpital de Bagotville ne fera que palier partiellement à cette pénurie. Cette situation ne fera qu'empirer au cours des prochaines années, compte tenu de l'accroissement prévisible de la population de la conurbation.

Etablissements pour malades mentaux

Trois hôpitaux offrent des services psychiatriques. On

compte 520 lits et deux (2) cliniques externes. Dans les travaux actuels d'agrandissement et de rénovation, la priorité fut accordée à l'extension des cliniques externes et d'urgence et à l'introduction de services psychiatriques dans les hôpitaux généraux.

De plus, le Ministère étudie actuellement la possibilité de mettre en activité une clinique psychiatrique à Chicoutimi-Nord. Ces nouveaux services pourront, semble-t-il, répondre aux besoins régionaux.

Unités sanitaires et services de soins à domicile

Il existe, dans la région, quatre (4) unités sanitaires et trois (3) services de soins à domicile. Par ailleurs, l'intégration éventuelle de ces deux types de service, actuellement à l'étude au Ministère, augmentera à la fois leur rentabilité et la qualité des soins offerts. Parallèlement, les unités sanitaires seront appelées à reviser leur rôle en fonction de besoins nouveaux. Ainsi, comment doit-on coordonner les activités des unités sanitaires avec celles des hôpitaux ? Le comité de planification régionale pourra sans doute apporter ici des suggestions intéressantes.

L'ensemble de ces services de santé s'adresse à une clientèle répartie sur le territoire. A l'examen des zones d'influence des hôpitaux et des populations desservies on constate un déséquilibre entre la zone de Roberval et celle de Chicoutimi. Cette dernière étant nettement défavorisée, il faudra donc dans l'avenir ajuster la

répartition géographique des services hospitaliers dans la perspective d'une répartition nouvelle de la population.

L'évolution technologique rapide dans l'univers de la santé et l'augmentation constante de la demande de personnes de plus en plus spécialisées ont provoqué la création des centres hospitaliers universitaires. Le comité consultatif du C.E.P. pour sa part s'est déclaré favorable à l'établissement d'un tel centre dans la région.

La formation d'un centre hospitalier universitaire doit cependant être justifié par un bassin de population suffisant. Aux Etats-Unis, on considère qu'il faut un réservoir minimum de 1 million d'habitants. D'autre part, l'isolement relatif de la région pourrait rendre difficile le recrutement du personnel spécialisé.

De toute façon, il importe de continuer les études à ce sujet avant de prendre une décision qui engage, on le sait, plusieurs millions de dollars.

4-2-2 Les objectifs du ministère

Le secteur de la santé fait actuellement l'object d'une enquête par la Commission Castonguay depuis 1966. Sans préjuger de ces recommandations, ni de celles que retiendra le Ministère, il est probable qu'elles se situeront dans la perspective d'un aménagement plus adéquat du système de distribution des soins et des services de santé.

Depuis quelques années le gouvernement a autorisé des investissements particuliers pour l'agrandissement, la rénovation et la construction des hôpitaux suivants dans le but d'accroître en partie les services externes.

Hôtel-Dieu de Dolbeau (agrandissement)	1,500,000.
Hôtel-Dieu de Christ-Roi D'Alma (agrandissement)	1,300,000.
Hôpital Baie des Ha! Ha! (nouvelle construction)	1,725,000.
Hôpital Notre-Dame de l'Assomption de Jonquière (agrandissement et rénovation à l'étape des soumissions)	1,990,000.

A la suite de l'étude faite sur le secteur de la santé dans la région, à l'occasion des travaux de la Mission, le Ministère se propose de mettre en place un Comité de planification régional des services de santé dont le rôle majeur sera de conseiller le Ministère sur la politique et les programmes à réaliser dans la région. Il pourrait être composé de représentants d'hôpitaux, des services de médecine préventive, (unités sanitaires), des services psychiatriques et de l'hygiène mentale, des services de soins à domicile. D'autres membres, si nécessaires, pourraient y participer.

De plus, le Ministère se propose de nommer un coordonnateur régional dont la principale tâche sera de concerter les actions des différents services de santé. Il aurait également pour fonctions d'animer le comité de planification.

5 - LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

PRIORITE I -

Coordonner les agents impliqués en vue d'ajuster la formation et l'enseignement aux exigences du marché du travail.

Si les prévisions se réalisent, il y aura d'ici 1976, un maximum de 18 700 emplois nouveaux. Par ailleurs, on compte actuellement 11 000 chômeurs et de 1970 à 1976 plus de 20 000 jeunes se présenteront sur le marché du travail. Pour ajuster la formation et l'enseignement aux exigences de l'emploi, le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre créera une Commission de formation professionnelle. Le fonctionnement de cette Commission suppose la collaboration étroite des multiples agents impliqués dont:

- le bureau régional de la main-d'oeuvre;
- les services d'éducation permanente des Commissions scolaires régionales;
- les deux C.E.G.E.P. et l'Université;
- le bureau régional de l'éducation;

- les centres de main-d'oeuvre du Canada;

- et la Commission elle-même avec ses comités.

Il n'est pas exagéré de dire que le travail de la Commission risque d'être entravé sinon sérieusement compromis, d'une part si la coopération de ces agents n'est pas totalement acquise et, d'autre part si ne sont pas définies plus clairement les responsabilités de chacun.

PRIORITE II -

Poursuivre la réforme scolaire déjà engagée en mettant l'accent sur les objectifs suivants:

1 - Compléter l'application du règlement numéro 1 aux niveaux primaire et secondaire;

2 - Adapter les options professionnelles du secondaire et du collégial aux besoins du marché du travail;

3 - Tenir compte de la concentration éventuelle de la population dans certains centres urbains et de l'évolution de la population scolaire surtout aux niveaux élémentaire et secondaire;

4 - Accroître la formation des enseignants en fonction des besoins nouveaux et favoriser davantage leur participation à la conception et à la réalisation des programmes d'enseignement et des politiques globales.

5 - Compléter le regroupement des Commissions scolaires locales et s'assurer que les secteurs d'aménagement, tels que définis dans le plan originel soient encore valables avant de poursuivre plus avant le processus de régionalisation. Dans le secteur de l'éducation, il s'agit là d'une "première priorité",

6 - Etudier le plus tôt possible le problème de l'enseignement collégial avec la participation des principaux intéressés;

7 - Assurer la participation active de l'Université, selon sa double fonction de recherche et d'enseignement, au développement socio-économique de la région;

8 - Coordonner l'ensemble des agents de l'éducation, le bureau régional devrait, dans cette perspective, jouer le rôle de pivot, auprès des divers organismes;

9 - Favoriser la participation de la population à l'élaboration et à l'exécution des politiques scolaires.

PRIORITE III -

Former des équipes de développement social dans certains centres urbains de la région.

On l'a constaté à plusieurs reprises, les secteurs sont, dans une large mesure, interdépendants les uns des autres. Les ministères devraient donc coordonner leurs activités et se donner des objectifs communs. Au niveau régional, c'est la Conférence administrative qui assurera la concertation. A un niveau inférieur, celui des bureaux locaux des ministères, la coordination sera réalisée par des équipes de développement social. Elles seront composées des responsables locaux des ministères sociaux. Dans une première phase, deux équipes seront formées.

Ce programme d'action oblige certains ministères, dont celui du bien-être et de la famille à consolider leur organisation régionale, d'autant plus que dans ce cas précis les effectifs prévus ne pourront répondre adéquatement aux nouveaux besoins engendrés par la nouvelle loi d'aide sociale.

PRIORITE IV -

Favoriser le développement et la planification des services de santé dans la région.

Conformément à cet objectif, le Ministère formera un comité régional de planification. Il se propose aussi de nommer un coordonnateur régional. Son rôle sera de coordonner l'ensemble des services de santé dans la région.

PRIORITE V

Mettre en valeur les possibilités et dynamismes culturels de la région.

TROISIEME PARTIE

L'ORGANISATION DE L'ESPACE

1 - LE SCHEMA GENERAL D'ORGANISATION DE L'ESPACE REGIONAL

- 1.1 Les données de base
- 1.2 La structuration de l'espace régional
- 1.3 L'aménagement de l'espace

2 - LES ZONES

- 2.1 La zone agricole
- 2.2 La zone forestière
- 2.3 La zone minière
- 2.4 La zone touristique

3 - LES CENTRES URBAINS

- 3.1 La localisation des hommes
- 3.2 La localisation des activités et des services
- 3.3 Le rayonnement et la fonction des centres

4 - LES AXES

5 - LES PRIORITES EN MATIERE D'ORGANISATION DE L'ESPACE

CONCLUSION:

La place et le rôle de la région dans la province.

L'ORGANISATION DE L'ESPACE

1 - LE SCHEMA GENERAL D'ORGANISATION DE L'ESPACE REGIONAL -

La région du Saguenay - Lac-Saint-Jean telle que définie par les limites de la région administrative nº 2 est un des ensembles les plus aisément délimitables de la Province de Québec et l'aménagement de l'espace pourrait y apparaître comme un problème relativement simple si des structures (1) solidement établies mais inadaptées ne constituaient pas des obstacles parfois plus redoutables que ne le ferait une absence totale d'organisation. Mais, pour partir de l'analyse concrète d'une situation concrète, il convient d'examiner les caractéristiques majeures de cette région pour pouvoir les confronter avec un certain nombre de principes simples d'aménagement.

1.1 Les données de base:

- Situation dans le Québec: la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean a représenté au siècle dernier une des poussées les plus réussies de peuplement en dehors de l'axe laurentien. Puis,

(1) qu'il s'agisse de mentalités, de comportements, de structure de certaines entreprises ou de types de relations économiques et de circuits de communication.

.../...

le développement de la région s'est fait sans que se comblent des vides qui la séparaient du reste de la province. La région est encore marquée par cet isolement très réel. Par ailleurs, elle est maintenant limitée dans son expansion par deux autres régions, le Nord-Ouest québécois et la Côte-Nord à cause de l'orientation majeure suivant des axes nord-sud de tous les développements qui se font en dehors de l'artère urbanisée du Saint-Laurent.

- Cette situation découle en partie des caractéristiques physiques de la région très refermée autour de la cuvette du Lac-Saint-Jean. L'orientation des bassins hydrographiques traduit bien ce caractère centripète.

- Assez paradoxalement, mais en apparence seulement, les mouvements économiques majeurs sont centrifuges. La région est essentiellement exportatrice. Le marché régional est négligeable pour l'essentiel des productions. De ceci découle la dépendance à l'égard des marchés extérieurs et donc la vulnérabilité aux fluctuations d'une conjoncture économique sur laquelle la région n'a aucun pouvoir.

- L'importante concentration urbaine est une autre caractérisque de la région. La conurbation du Haut-Saguenay est en importance la quatrième agglomération du Québec. C'est l'un

.../...

des atouts majeurs de la région puisque le développement doit s'appuyer sur des pôles forts et que les actions de planification telles qu'elles sont conçues par le gouvernement ont besoin du relais de capitales régionales bien structurées.

- La région du Saguenay - Lac-Saint-Jean a une réelle importance industrielle non seulement à l'échelle du Québec mais aussi à l'échelle du continent nord-américain. Spécialisée dans l'utilisation des ressources naturelles (bois et électricité), cette industrie est cependant peu diversifiée et n'offre ni l'éventail de produits, ni l'éventail d'emplois susceptibles de permettre à la région de progresser de façon continue en amortissant les fluctuations économiques conjoncturelles.

- La place des activités primaires est aussi très importante au Saguenay - Lac-Saint-Jean. La zone agricole a cessé de s'étendre mais l'agriculture conserve une importance économique certaine. C'est cependant dans les secteurs forestier et minier que les activités primaires sont encore destinées à une expansion substantielle bien que la progression constante de la productivité rende plus spectaculaire la croissance de la production que celle de l'emploi.

.../...

- Assez paradoxalement, dans cette région que l'on a pu considérer comme très homogène se posent des problèmes de cohésion. Le premier découle de la position quasi marginale de la zone minière de Chibougamau souvent tiraillée entre le Nord-Ouest québécois et le Saguenay - Lac-Saint-Jean. Sans vouloir faire montre d'un déterminisme abusif on peut cependant déduire de l'étude du cadre physique et de l'aspiration des populations, à la logique du rattachement de Chibougamau au Saguenay - Lac-Saint-Jean. Mais le développement futur peut modifier certaines données et le cadre régional ne saurait être conçu pour opposer une résistance rigide à l'évolution naturelle des différents points du territoire.

Un autre problème est le cloisonnement interne de la région, né d'une tradition de repliement sur soi non encore complètement surmonté et qui ne nous concernerait pas ici s'il n'avait des conséquences fâcheuses en matière d'organisation spatiale.

Toute organisation suivant un schéma prospectif exige que soient abattues préalablement les cloisons entre municipalités, entre zones à vocations différentes mais complémentaires.

.../...

1.2 La structuration de l'espace régional:

Cet espace se structure, ainsi que l'analysera la suite de ce chapitre, en fonction de:

- la place des ressources;
- la place des hommes;
- la place des activités;
- les mouvements établis entre ces différents éléments.

1.3 L'aménagement de l'espace:

Aménager, c'est agir dans toute la mesure du possible sur ces structures.

- On ne peut pas déplacer les ressources naturelles.

- On peut favoriser l'évolution de la localisation des hommes. La tendance à la concentration de la population ne cessera de s'affirmer dans les années à venir. Les besoins en équipements et partant les coûts d'urbanisation croîtront. Il convient donc de concentrer les efforts d'aménagement urbain sur la capitale régionale et les centres de service (1),

---

(1) Il s'agit de la conurbation du Haut-Saguenay d'une part et d'autre part des centres d'Alma, Roberval - Saint-Félicien, Dolbeau - Mistassini et Chibougamau. Voir plus loin: "Les centres urbains".

.../...

d'autant que dans la région il n'y a pas de risque de saturation des espaces urbains à moyen terme.

- On doit rationaliser la localisation des activités en fonction de la vocation propre de chaque zone et de chaque centre.

La capitale régionale doit pouvoir diversifier son potentiel industriel et intensifier l'équipement tertiaire que suppose le rôle de commandement qui lui est dévolu. Les centres de service en recevant tous les équipements destinés à la population de toute une zone seront des noyaux forts d'activité. Les aires de polarisation qui les entourent, limitées dans leur étendue par la contraction de l'espace habité connaîtront cependant une intensification des échanges.

- On doit aménager et faciliter les mouvements suivants:

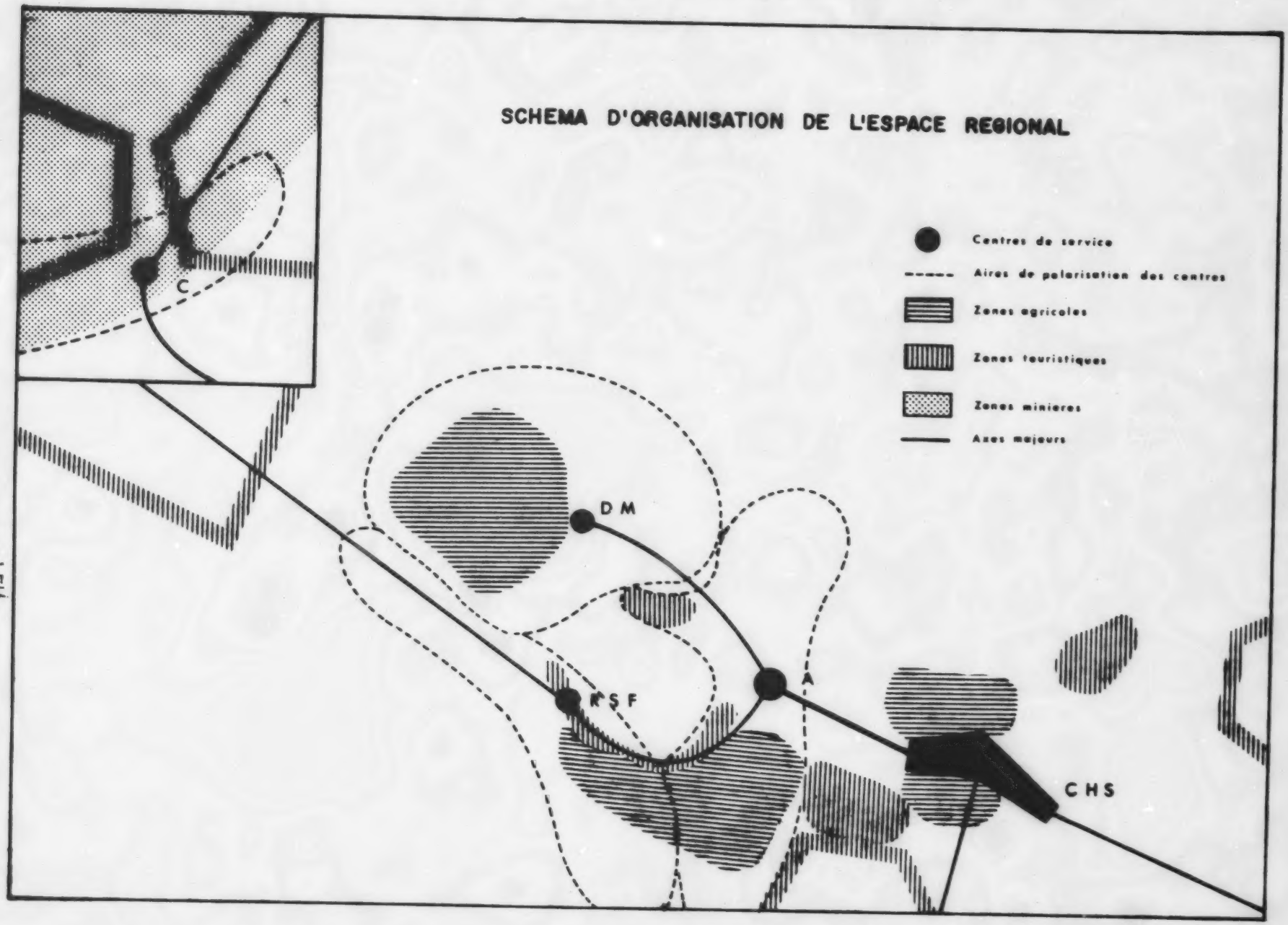
  * en premier lieu les relations entre la capitale régionale et les centres de service;
  * ensuite sur l'axe vital de la région qui relie Chibougamau à la conurbation du Haut-Saguenay;
  * enfin dans les relations entre la région et l'extérieur en ce domaine deux axes nous paraissent essentiels.

- La voie qui relie la capitale régionale à la capitale provinciale.

.../...

- La voie maritime du Saguenay qui est la véritable fenêtre de la région sur les marchés extérieurs dont rien ne permet de penser qu'elle cessera totalement de dépendre même à long terme.

On remarquera que dans cette énumération d'axes majeurs la portion qui relie Alma à la conurbation du Haut-Saguenay est le tronc commun de toutes les circulations intrarégionales.


SCHEMA D'ORGANISATION DE L'ESPACE REGIONAL
Centres de service
Aires de polarisation des centres
Zones agricoles
Zones touristiques
Zones minieres
Axes majeurs
C
D M
K S F
A
C H S

2- LES ZONES

Pour déterminer une série de zones à l'intérieur de la région, il convient dans un premier temps de se baser sur des critères simples d'utilisation des ressources naturelles. L'agriculture, l'exploitation forestière, l'exploitation minière et le tourisme sont les quatre "utilisateurs" principaux de ces ressources dans la région. Chacun de ces secteurs économiques dispose-t-il d'un espace spécifique? Autrement dit peut-on délimiter à l'intérieur de la région une série d'espaces spécialisés à vocation bien déterminée susceptibles de guider les choix de l'aménagement?

2-1 La zone agricole

Ce que l'on peut considérer comme une zone agricole ne doit pas être décrit en tenant compte uniquement de critères biophysiques. Comme il paraît tout à fait improbable que le terroir agricole puisse être étendu, on ne doit considérer que les terres effectivement cultivées, à l'intérieur des zones biophysiques favorables; la proximité des marchés de consommation étant un critère supplémentaire de première importance. Trois foyers principaux d'activité agricole sont discernables dans la région: la plaine d'Hébertville, la plaine de Normandin-Albanel et la région entourant la conurbation, de part et d'autre de la rivière Saguenay, la limite des zones agricoles autour de ces noyaux a été étudiée par le Ministère de l'agriculture et la colonisation.

2-2 La zone forestière

Les concessions forestières et les forêts domaniales occupent la majeure partie du territoire régional; l'orientation de cette zone forestière suivant les bassins hydrographiques est primordiale. Elle se concrétise d'une part par la location des usines au débouché des bassins, d'autre part par la progression vers l'amont des aires d'exploitation de plus en plus éloignées des centres de traitement. C'est donc une zone qui s'étend de façon centrifuge à la fois en terme de pénétration des massifs et en terme de progression de la productivité.

2-3 La zone minière

La zone minière est étroitement localisée du fait que la géologie elle-même exclut la plus grande partie de la région (Grenville) du champ des recherches minières systématiques. A partir de Chibougamau, s'ouvre un vaste éventail aux possibilités sans doute considérables.

2-4 La zone touristique

L'espace touristique revêt trois aspects:

Les parcs en bordure de la région: Chibougamau - Mistassini - Assinica - Chicoutimi - Laurentides.

Les territoires de chasse et de pêche.

En ce domaine l'espace touristique, c'est-à-dire celui que l'on peut atteindre à partir de la région, dépasse le cadre de la région administrative. Mais, il y a lieu cependant d'en tenir compte puisque les activités des pourvoyeurs constituent en certains points de la région un apport économique non négligeable.

Les richesses touristiques propres à la région, susceptibles de faire l'objet d'aménagements. Là aussi plusieurs aspects doivent être distingués:

- les complexes touristiques et de récréation: Lac Kénogami, Pointe Taillon, Mont Vallin, vers lesquels vont se tourner, dans les années à venir, les efforts du Ministère du tourisme de la chasse et de la pêche. Les équipements qui doivent y être installés sont en priorité destinés aux besoins de récréation de la population régionale. Un de leurs avantages majeurs est donc la proximité des concentrations importantes de population.

- les sites attractifs: Chute à l'Ours, Val-Jalbert, plage du Lac, différents points du fjord etc..., qui ne peuvent donner lieu qu'à des équipements limités étant donné leur caractère ponctuel. En matière touristique, on a donc affaire à un espace discontinu.

La détermination schématique de ces différentes zones, corres-

pondant à la localisation des ressources naturelles exploitables, peut amener à déterminer, à l'intérieur du cadre régional, un certain nombre de vocations dominantes qui ne sont pas forcément exclusives les unes des autres. L'orientation générale de la région est d'ailleurs l'utilisation des ressources naturelles. Mais avant de déterminer des vocations plus précises aux différentes portions de l'espace régional, il est nécessaire d'examiner la répartition de la population et des activités.

3- LES CENTRES URBAINS

3-1 La localisation des hommes

L'occupation humaine du territoire régional a commencé au siècle dernier autour de Chicoutimi et de la Baie des Ha! Ha!, pour se déplacer ensuite vers les terres agricoles du Lac-Saint-Jean. Vers 1891, il y avait autant de population dans les deux comtés du lac que dans celui de Chicoutimi. Une ligne nord-sud, partageant en deux masses égales la population de la région, passait alors approximativement par Larouche.

Le peuplement des zones occidentales du lac se poursuit au début de notre siècle puis se consolide sur ses positions et ce sera surtout à partir de 1941 que s'accentuera la disparité de croissance entre les deux parties de la région. Si bien que la ligne imaginaire évoquée plus haut qui, vers 1911, se trouvait à Alma, amorce, dès 1921, un lent mouvement de retour vers l'est; puis,plus rapide à partir de 1941, elle atteint la limite de Jonquière en 1966.

A l'intérieur de cette répartition très générale, un autre phénomène n'a cessé de s'accentuer: c'est la concentration de la population dans les agglomérations. En 1966, 71.43% de la population régionale était considérée comme urbaine, résidant dans des agglomérations de plus de 2000 habitants suivant la définition du Bureau fédéral de la statistique et ces effectifs ont été les seuls à croître

entre 1961 et 1966.

On peut donc dire que, dans les 140 ans d'histoire de la région, on a assisté à de grands mouvements de lent déplacement de la masse de la population dans l'espace régional, la plus grande expansion de territoire se situant pendant la deuxième guerre mondiale. Parallèlement, dès les premières décennies de ce siècle, les agglomérations se constituent et se consolident, et on assiste depuis vingt ans à une contraction des zones habitées, directement liée aux modifications des genres de vie sous la pression de l'évolution économique. Les rangs, vestiges d'une économie d'autoconsommation achèvent de se vider. La population se regroupe dans les centres de services d'autant plus que la fonction tertiaire de ces derniers est davantage affirmée.

En 1966, les agglomérations de plus de 5000 habitants regroupent plus de 60% de la population de la région. Quelle que soit l'évolution démographique globale, cette proportion ne fera que s'accroître. On pourrait considérer ce fait comme un des atouts majeurs de la région pour son développement futur.

Il convient donc, dans cette perspective de développement, d'accorder une attention particulière au réseau formé par les agglomérations les plus importantes qui constituent par l'importance de leur population, par la part prépondérante qu'elles occupent dans l'activité économique de la région, par le rôle qu'elles jouent dans la distribution des services à l'ensemble de la population régionale,

l'armature de l'organisation de l'espace régional.

3-2 La localisation des activités et des services

Pourquoi choisir ces agglomérations? Quel rôle devront-elles tenir dans l'avenir? Quelle structure doit être la leur pour optimiser les fonctions qui leur seront dévolues? Autant de questions dont la réponse peut être éclairée en essayant de cerner de plus près la notion de pôle ou de centre de service. Ici encore, il faudrait revenir à l'histoire régionale. Les agglomérations de la région sont toutes nées, quoique à des degrés divers, d'une implantation industrielle. Cependant, celles qui ont grandi le plus et qui ont acquis une influence dépassant largement leurs propres limites sont celles qui ne sont pas demeurées spécialisées dans la fonction industrielle et où même, parfois, la spécialisation première a disparu.

Dans une région à économie simple et à activités peu diversifiées, comme le Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'importance et la fragilité de l'armature urbaine sont peut-être encore plus grandes qu'ailleurs. En effet, la spécialisation économique de la région dans l'utilisation des ressources naturelles, bois, électricité, et mines dans le cas de la région de Chibougamau, rend assez rigide la structure propre de chaque agglomération. Le développement de chacune de ces agglomérations peut prendre diverses formes:

- soit un développement de la spécialité: la ville minière grandira mais restera exclusivement minière; il en sera de même pour la ville

industrielle. Les risques de cette spécialisation sont multiples. L'activité essentielle de la ville dépend pour ses marchés, ses investissements, ses emplois, de l'extérieur et d'un seul agent extérieur. Le développement est étroitement lié à cette activité, la ville a peu de contrôle sur sa croissance et doit se contenter de fournir un minimum de services à ses habitants. La structure socio-professionnelle de la population est aussi peu diversifiée ce qui la rend fragile, l'émigration des jeunes est importante car l'éventail d'emplois proposés est très réduit.

- une autre voie de développement est la diversification des activités, soit à partir des activités originelles (industries complémentaires, sous traitance, utilisation des productions), soit à partir de nouvelles activités (la ville minière, par exemple, s'adjoint une usine de pâtes et papiers ou une industrie du sciage). La ville peut dans ce cas, dépendre encore de l'extérieur, mais la multiplication des facteurs de dépendance la rend moins vulnérable; la population elle-même se diversifie, ainsi que ses besoins.

- enfin, au-delà de ce rôle limité à l'activité industrielle à l'intérieur d'une région, certaines agglomérations se sont diversifiées encore davantage par les activités tertiaires, mais le développement de celles-ci ne peut se faire que pour desservir une population elle-même diversifiée. Les agglomérations de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, dont la population s'est accrue au cours des dernières années alors que la masse de l'emploi industriel demeurait stable, té-

moignent d'une évolution dans ce sens là.

C'est dire que les centres les plus importants sont des centres plurifonctionnels et quoique placés dans une région aux activités peu diversifiées, on peut les caractériser:

- par leur place sur le territoire régional et leur accessibilité;
- par leur masse de population;
- par le volume et la nature plus ou moins diversifiée de l'activité secondaire qui y est installée et par la part de cette activité régionale qui y est concentrée;
- par l'importance de leur activité tertiaire localisation des services publics et parapublics, activité commerciale..., et par le rôle de cette activité vis-à-vis de l'ensemble de la population.

Les centres urbains de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean qui, à cet égard, se détachent des autres sont les suivants:

- la conurbation du Haut-Saguenay, ensemble plus ou moins continu des villes qui se succèdent d'ouest en est de Jonquière à Grande-Baie, constitue le véritable pôle régional;

- les autres centres de service:

. Alma;

. Roberval-Saint-Félicien;

. Dolbeau-Mistassini;

. Chibougamau.

Le tableau figurant dans la page suivante indique les caractéristiques des centres en fonction des critères ci-dessus énoncés.

CARACTERISTIQUES DES CENTRES URBAINS *

		Conurbation **	Alma	Roberval St-Félicien	Dolbeau Mistassini	Chibougamau	Total
% de la population régionale en 1966		44.4 (1)	7.9 (2)	4.8 (3)	3.8 (4)	3.0 (5)	63.8
% de la main d'oeuvre de l'industrie manufacturière regionale		67.5 (1)	12.8 (2)	2.5 (4)	4.0 (3)	.63 (5)	87.8
% de la main d'oeuvre du commerce de détail		54.5 (1)	10.0 (2)	7.5 (3)	5.2 (4)	3.3 (5)	80.9
% du volume des ventes du commerce de détail		51.0 (1)	14.0 (2)	8.2 (3)	6.3 (4)	3.65 (5)	83.9
Population de la zone d'influence en % de la population régionale	50 %	56.5 (1)	15.7 (2)	10.2 (3)	10.0 (4)	4.7 (5)	
	10 %	84.0 (1)	20.0 (2)	17.8 (3)	11.6 (4)		
Population de la zone d'influence en dehors du centre	50 %	12.0 (1)	7.8 (2)	5.4 (4)	6.8 (3)	1.7 (5)	
	10 %	39.6 (1)	12.1 (2)	10.0 (3)	7.8 (4)		

* Dans chaque case, le chiffre entre parenthèses indique le rang de l'agglomération.

** La nécessité d'obtenir des données homogènes nous a fait limiter l'agglomération aux villes d'Arvida, Jeanotville, Chicoutimi, Chicoutimi-Nord, Jonquière, Kénogami, Port-Alfred, Rivière-du-Moulin, St-Jean-Eudes, certaines statistiques détaillées faisant défaut pour les autres municipalités. C'est dire que les données présentées tendent à amoindrir l'importance relative de la capitale régionale. Il faut noter, en effet, que cette agglomération s'étend de façon plus vaste, sans solution de continuité, comprenant près de 60% de la population régionale. Il y a lieu de tenir compte de cet artifice de calcul

L'importance de l'activité secondaire d'une agglomération joue un rôle primordial dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Le tableau ci-dessus indique la part qui revient à chaque centre dans la répartition de la main-d'oeuvre employée dans l'industrie manufacturière. Mais chaque ville peut être caractérisée par la nature de son activité secondaire.

La conurbation du Haut-Saguenay se caractérise par la présence de noyaux fortement spécialisés (plus de 80% de l'emploi manufacturier), bois à Jonquière-Kénogami et Port-Alfred-Bagotville, industrie métallique à Arvida, et d'une agglomération centrale, Chicoutimi, où la diversification est plus grande (métal 14.1% de l'emploi, bois 15.2%, aliments 48.6%, autres 22%).

L'activité secondaire à Alma se partage entre l'industrie métallurgique (54%) et le bois-papier (38%).

A Dolbeau-Mistassini 84% de l'emploi manufacturier est lié au bois-papier.

Pour Roberval-Saint-Félicien et Chibougamau la faiblesse de l'emploi manufacturier indique que la caractéristique de ces centres, est ailleurs, dans le tertiaire pour le premier (avec cependant une orientation vers les industries liées au bois pour St-Félicien) et les mines pour Chibougamau (1)

(1) Les statistiques dont nous disposons ne permettent en rien de déterminer les caractéristiques socio-professionnelles de la population d'une ville. Dans la main-d'oeuvre dite "minière" de Chibougamau, par exemple, il serait intéressant de déterminer la proportion de vrais "primaires" et de "tertiaires".

On peut cependant noter, en dehors des centres précités, une relative concentration de l'industrie alimentaire (liée à l'agriculture) autour d'Alma (27% de l'emploi manufacturier de la branche "aliments et boissons" de la région).

Ces centres ont aussi été caractérisés par le commerce en détail. Bien que celui-ci soit le plus dispersé de tous les équipements tertiaires, il a l'avantage d'être aisément chiffrable, mais il faut garder à l'esprit que comme critère de polarisation, il a tendance à sous évaluer l'importance de la ville. Il convient, par ailleurs, de tenir compte d'autres activités tertiaires. Par exemple, les hôpitaux généraux sont tous dans les centres précités (on consultera par ailleurs la carte figurant les zones d'influence de ces hôpitaux). Le commerce de gros, les activités de transport sont en majorité localisés ici. Un autre critère de l'importance des centres est la valeur des constructions nouvelles qui y ont été faites dans les domaines domiciliaire, industriel, commercial et institutionnel. Entre 1962 et 1966 la conurbation a totalisé 77% des constructions domiciliaires dans les agglomérations de la région, 63% des constructions industrielles, 71% des constructions commerciales et 78% des constructions à caractère institutionnel ou gouvernemental. Soit 75% du coût total des constructions. Le reste se répartit dans les centres de service, soit par ordre décroissant de la valeur des constructions Alma, Roberval-Saint-Félicien, et Jolbeau-Mistassini.

3-3 Le rayonnement et la fonction des centres

La quasi totalité de l'activité secondaire et tertiaire se retrouve donc dans les agglomérations de plus de 5000 habitants que nous considérons ici comme les "centres" de la région (d'autres "centres de service" pourraient être décelés, mais il s'agit de services d'un autre niveau, aussi indispensables soient-ils). Géographiquement ces centres se répartissent de façon assez simple et ils peuvent être caractérisés par leur zone d'influence (cf. étude C.I.C. 1965).

Cette influence est évaluée d'après l'attraction exercée par les services du centre sur les zones environnantes. Selon l'intensité de cette attraction le centre peut satisfaire un certain pourcentage des besoins de la zone. C'est ce qu'indiquent les zones à 50% et les zones à 10%. Le tableau indique la part de la population régionale comprise dans ces zones.

L'influence d'un centre est fonction de la population totale de sa zone d'influence mais aussi de la population de la zone en dehors du centre lui-même.

Ces différents critères, liés à la localisation des hommes, ainsi que ce qui a été dit de la répartition zonale des activités et des services, ressources naturelles peuvent permettre d'esquisser une hiérarchisation des centres et une détermination de leurs fonctions futures et de leurs vocations.

De façon générale, aucun équipement majeur destiné à la po-

pulation d'un ensemble de municipalités ne devrait être localisé à l'avenir en dehors de la capitale régionale ou des centres de service.

La conurbation du Haut-Saguenay fait déjà figure de capitale régionale assez diversifiée à l'intérieur de laquelle s'effectue une répartition spatiale des activités: dominante industrielle à l'ouest et à l'est, concentration du tertiaire et des industries diverses au coeur de l'agglomération, plaque tournante des transports.

Elle doit être le siège, dans l'avenir de la plupart des implantations industrielles de la région, notamment en ce qui concerne les industries non directement liées aux ressources. C'est à la fois le plus gros réservoir de main-d'oeuvre et le plus gros marché de consommation. C'est aussi le débouché de la région vers l'extérieur. Les actions entreprises au niveau de la coordination administrative dans la conurbation et la désignation éventuelle comme zone spéciale déboucheront sur des réalisations d'ampleur régionale.

Alma est le premier des centres de service de la région avec une zone d'influence relativement réduite dans l'espace mais où les activités sont importantes. La spécialisation se répartit ici non plus entre différents noyaux urbains mais entre la ville et sa périphérie.

Il semble qu'un équilibre se soit déjà établi dans cet ensem-

ble sans que pour autant on puisse parler d'optimum.

Bien pourvu au point de vue équipement industriel et tertiaire, ce centre a un rôle primordial à jouer dans la région grâce à la zone agricole qui occupe tout le sud de l'espace qu'il commande. C'est la plaque tournante de l'industrie agricole. La modernisation de cette industrie ne peut que profiter du dynamisme du centre en n'empêcherait en rien, au contraire, l'expansion des activités existantes.

Roberval est un centre à dominante tertiaire très accentuée; il conservera cette fonction. Si Saint-Félicien lui a été continuellement associé au cours des pages précédentes, c'est que leurs activités paraissent complémentaires et que la faible distance qui les sépare rendra possible une association qui serait profitable aux deux villes, évitant la duplication d'équipements de service dont Roberval est déjà bien pourvu et rattachant cette dernière aux réservoirs de ressources naturelles situés à l'Ouest et au Nord du Lac.

Dolbeau-Mistassini a encore une forte dominante industrielle. Sa position lui a donné un rôle de centre tertiaire; en ce sens il peut rayonner entre la Péribonka et l'Achuapmouchouan.

L'exploitation des ressources forestières peut devenir, plus encore qu'elle ne l'est, une spécialité de l'ouest du lac où débouchent les bassins forestiers majeurs qui sont ceux où la sous exploitation est actuellement la plus forte (forêt exploitée à moins de 50% de ses disponibilités). Roberval-Saint-Félicien et Dolbeau-Mistassini

pourraient polariser toute action d'aménagement en ce sens: accroissement des usines existantes, implantation de nouvelles unités de production.

Chibougamau reste un centre minier qui peut prendre beaucoup d'expansion. Il faudrait éviter dans cette zone des expériences malheureuses qui ont été faites ailleurs: l'ouverture de nouvelles villes minières à une faible distance du centre existant. Chibougamau représente actuellement une relative réussite en matière d'établissement humain, il convient de ne pas disperser les efforts d'aménagement et de concentrer les équipements sur le centre. L'ouverture de mines nouvelles ne devrait en aucune façon se traduire par l'implantation de villages miniers nouveaux. La création d'une entreprise de transformation du bois à Chibougamau amorcerait l'équilibre souhaitable de la structure économique de l'agglomération et de toute la zone.

Si les emplois prévus dans chacun des secteurs étaient effectivement créés d'ici 1976, on peut estimer qu'ils ne feraient qu'accentuer la tendance à la concentration urbaine. Sur les 18000 emplois escomptés, plus de 80% se créeraient dans la capitale régionale et les centres de service, ou du moins, détermineraient une localisation urbaine de la population liée à ces emplois.

Dans une région dont la population aurait cru de 16% entre 1966 et 1976 ces agglomérations regrouperaient alors 69% de la popula-

tion, (63.8% en 1966), soit environ:

150 000 dans la conurbation du Haut-Saguenay. (limitée aux principales villes - 165 000 dans l'agglomération continue) contre 124 569 en 1966.

28 000 à Alma; (22195 en 1966)

17 000 à Roberval-Saint-Félicien (13656 en 1966)

15 000 à Dolbeau; (10514 en 1966)

13 000 à Chibougamau (8500 en 1966)

Ces prévisions ne sont pas des prévisions démographiques; elles s'appuient sur la localisation éventuelle des emplois qui seraient créés par les développements nouveaux analysés dans la première partie de ce document.

4 - LES AXES -

La répartition des pôles ou centres de service dans l'espace régional est relativement simple si l'on demeure au niveau des agglomérations les plus importantes. Par ailleurs, les zones de ressources naturelles qui ne comportent pas de recoupement majeur ont des vocations assez caractéristiques.

L'organisation des circulations (les axes) dans cet espace doit tendre à mettre en relation les zones et les pôles, les pôles entre eux, en fonction de la hiérarchie proposée; enfin, elle doit ouvrir la région vers l'extérieur. C'est donc essentiellement un problème de circulation des hommes, de mouvement des biens et des services, et d'accessibilité des ressources.

Pour la circulation des hommes et la meilleure disponibilité des services à l'ensemble de la population régionale, un réseau de communications doit irriguer la région à partir des principales agglomérations et permettre entre elles l'établissement de laisons fonctionnelles en rapport avec leur hiérarchisation. Le point de convergence de toutes les voies de la région doit être la capitale régionale, des communications rapides et aisées doivent exister entre celle-ci et les autres centres. A partir de chacun de ces centres, un second réseau doit irriguer chaque portion du territoire soumise à leur influence. Actuellement, aucun point du territoire

.../...

habité en permanence n'est à plus d'une heure d'un centre de service; des aménagements de détail peuvent déterminer une diminution de ces délais à l'intérieur de l'orbite des agglomérations principales.

En dehors de ce type de circulation les axes d'importance économique constituent l'armature essentielle de la région. Ils sont de deux types: ceux qui permettent l'accessibilité des ressources, voies d'exploration et d'exploitation et ceux qui servent à l'évacuation des produits régionaux, voies commerciales.

Les voies donnant accès à la ressource sont d'une part les voies forestières, et d'autre part, les voies d'exploration et et d'exploitation minière. Elles peuvent par ailleurs servir l'expansion du tourisme, de la chasse et de la pêche dans la région. Les voies destinées à l'exploitation du bois pénètrent déjà profondément, à partir des usines implantées dans la région, dans les massifs forestiers. De direction générale sud-nord, elles avancent parallèlement à partir de l'axe du Lac et du Saguenay. Dans une perspective d'intensification du développement forestier, la route de Chibougamau gagnera de l'importance, ainsi que les voies qui partiront de Chibougamau. Dans cette région, les routes forestières peuvent se confondre avec les voies d'exploration minière. Si la route du Lac Albanel n'a pas encore servi à l'exploitation minière autant qu'on aurait pu l'espérer, elle demeure une voie de pénétration privilégiée dans une direction où les ressources minières

.../...

pourraient être considérables. D'autres percées doivent être faites dans cette région en direction du nord-ouest, l'ouverture de la route vers le Lac Frotet pourrait être le début de cette progression.

Mais, l'axe le plus important de la région, celui qui constitue son épine dorsale, est celui qui rejoint Chibougamau à la conurbation du Haut-Saguenay emprunté, à la fois, par la voie ferrée et la route, et qui se poursuit par la voie d'eau du fjord.

Nous avons distingué trois types fonctionnels de circulation pour dégager leur importance dans l'espace régional. Mais, dans la réalité, ils ne se matérialisent pas toujours par des axes différents. Si bien que l'importance relative d'un axe tient précisément à la superposition de plusieurs types de circulation. Il convient donc d'examiner globalement l'aspect général de la circulation à l'intérieur de la région.

Les communications telles qu'elles existent dans leur orientation générale ne paraissent pas devoir être un obstacle au développement. Les modifications, ou réorientations souhaitables, ne sont que mineures; par contre, des améliorations peuvent être apportées aux réseaux et services, notamment en matière de réseau routier (voir plus loin).

Tout le réseau des communications régionales s'organise à partir de la capitale régionale. En effet, la conurbation du Haut-

.../...

Saguenay est déjà une plaque tournante importante, point majeur de rupture de charge entre transport maritime, transport ferroviaire, transport aérien et transport routier; point de convergence des sources d'énergie, électricité et produits pétroliers. Par ailleurs, le renforcement de la fonction administrative de la capitale lui ajoutera un pouvoir de commandement et un devoir de distribution de services sur le reste de la région qui rend indispensable la meilleure coordination et la fluidification des moyens de communication.

Les ports du Haut-Saguenay ne semblent pas être utilisés à plein et ne jouent pas actuellement le rôle moteur qui devrait être le leur dans l'économie de la région. La présence d'un port de mer en eau profonde est un avantage considérable pour une région que l'on a parfois tendance à considérer comme éloignée et isolée. Elle est par là en prise directe sur les grands axes de communications du nord-est du continent. Les problèmes techniques de navigation d'hiver n'étant pas des obstacles majeurs, les ports du Haut-Saguenay pourraient devenir l'exutoire d'une production régionale accrue comprenant une partie des productions minières (ou des produits de leur transformation) de la région de Chibougamau et de la portion du moyen nord qui s'ouvre à partir de là.

Mais, de même que les problèmes urbains d'une agglomération importante, telle que la conurbation, ont beaucoup plus de chances d'être résolus s'ils sont examinés dans un cadre suffisamment vaste, de même les problèmes des ports du Haut-Saguenay devraient être

.../...

envisagés globalement. Les ports de la Baie et celui de Chicoutimi forment un ensemble économique indissociable, aux activités complémentaires. La pluralité des juridictions (1) ralentit la coordination, mais ne la rend pas absolument impossible.

Les mêmes considérations pourraient être faites à propos du chemin de fer, notamment en ce qui concerne la sous-utilisation de l'équipement existant. L'axe ferroviaire Chibougamau - Port Alfred semble pourtant d'une importance primordiale puisqu'il relie tous les points de production industrielle de la région au port de mer. Dans sa partie ouest, il conviendra de s'assurer que cette voie puisse satisfaire aux besoins des régions forestières et minières quand celles-ci accroîtront leurs productions. Dans sa partie est, l'existence de trois réseaux différents pose quelques problèmes de coordination qu'il conviendrait de régler pour faciliter l'industrialisation de la capitale régionale et l'accessibilité des débouchés.

La conurbation est aussi le centre de liaisons aériennes le plus important de la région. Les équipements actuels semblent être aptes à faire face à une augmentation du trafic. On déplore, cependant, l'absence d'une liaison avec Chibougamau, qui concrétiserait davantage l'appartenance de cette zone à la région du Saguenay -

---

(1) Commission des Ports Nationaux, Ministère fédéral des Transports, Filiale d'Alcan.

Lac-Saint-Jean. Les moyens de transport qui ont le plus d'impact sur l'économie de la région sont sous la juridiction fédérale. A la demande de la Mission de planification, des études ont été entreprises dans ce secteur. Il faut en attendre les résultats pour dégager plus précisément les perspectives de développement en ce domaine.

Ce que nous avons dit de l'importance des communications peut se traduire, en m atière de voirie par le dégagement d'un certain nombre de priorités.

Pour la circulation interne, les liaisons entre la capitale régionale et les centres de service sont essentielles, ainsi que les grandes voies à l'intérieur de la conurbation qui rendraient plus aisée la mise à la disposition de l'ensemble des habitants de la région des services localisés dans la capitale, port, aéroport, infrastructure industrielle...

En matière économique l'axe Chibougamau - Baie des HaHa paraît prépondérant (possibilité d'exploitation des richesses naturelles, accès à de nouveaux territoires de loisir et de tourisme...).

Pour les liaisons avec l'extérieur, la route Chicoutimi Québec paraît devoir encore longtemps jouer le premier rôle.

.../...

Le Ministère de la voirie se propose de consacrer, dans son budget 1970-71 les sommes suivantes à la région:

Route 55	$150 000 pour la fin des travaux;
Approches du pont de Chicoutimi	$1 500 000 sur un total de $4 500 000;
Route Saint-Félicien Chibougamau	$800 000 sur un total de $9 000 000;
Route Chicoutimi Tadounac	$400 000 sur un total de $7 700 000;
Pont entre Kénogami et Shipshaw	$600 000 sur un total de $850 000;

Cependant, si des fonds supplémentaires devenaient disponibles, une priorité pourrait être mise sur la route de Chibougamau.

En matière de transports, la Mission a pris connaissance des nombreux problèmes (liés à la règlementation et aux régimes tarifaires) qui limitent l'efficacité de nombre d'entreprises de la région. Les mesures à prendre ne peuvent pas l'être dans un cadre régional. Ces questions seront reprises dans les étapes à venir.

5 - LES PRIORITES EN MATIERE D'ORGANISATION DE L'ESPACE

De ce qui précède, on peut dégager un certain nombre de domaines que l'on doit considérer comme prioritaires et qu'il convient de rappeler schématiquement en terminant.

1 - En ce qui concerne les centres urbains.

A- Les actions à entreprendre au niveau de la conurbation du Haut-Saguenay sont de toute première importance. Ce problème ne concerne pas uniquement les éventuelles municipalités constituantes de l'ensemble urbain, il est d'importance régionale.

La restructuration administrative, les réalisations en matière d'urbanisme et celles tendant à diversifier l'économie ne peuvent être entreprises qu'en mettant en commun le dynamisme de chacune des parties mais aussi en s'appuyant sur la volongé commune de toute la région de se doter d'une véritable capitale régionale.

B- Les centres de service sont les points d'ancrage de l'aménagement régional. Sans eux la capitale régionale n'aurait pas de raison d'être. Ils doivent être le foyer des zones au centre desquelles ils sont placés, leurs structures d'accueil et les services qu'ils offrent doivent être améliorés. Seule une structure

urbaine forte est susceptible de ralentir la migration qui a privé la région au cours des années passées d'un potentiel de main-d'oeuvre hautement qualifée.

2 - En matière de communications.

A- La route St-Félicien-Chibougamau est considérée comme une priorité pour plusieurs raisons.

- La nécessité du desenclavement de Chibougamau. Une voie de circulation rapide étant un élément important dans l'aménagement des structures d'accueil de ce centre.

- Le renforcement d'une voie donnant accès à des bassins de ressources naturelles importantes (forêt, tourisme, mines).

- La confirmation de la vocation de la région à participer à l'aménagement du moyen nord.

B- Liaisons entre les centres.

De ce qui a été dit du réseau urbain de la région, il découle que les liaisons entre la capitale régionale et les centres de service sont de première importance. L'axe Alma-Haut-Saguenay, tronc commun de ces liaisons ressort comme une priorité.

C- L'infrastructure portuaire, les transports aériens et chemins de fer sont les éléments indispensables à l'ouverture de la région sur ses marchés extérieurs. Leur importance économique les rend prioritaires; la plurialité des productions (ports et chemins de fer) rend indispensable, en raison des délais dont elle grèvera les réalisations, la recherche immédiate de solutions. Une liaison aérienne avec Chibougamau apparaît importante.

C O N C L U S I O N

LA PLACE ET LE ROLE DE LA REGION DANS LA PROVINCE -

La région du Saguenay-Lac St-Jean constitue, par son histoire aussi bien que par son économie, une avancée vers le nord de l'oekoumène laurentien. Région fermée, repliée, parfois oubliée, elle s'est au cours des dernières années, davantage tournée vers le sud, où se situent les centres de décision politique et économique dont elle dépend, que vers le nord auquel, cependant, elle est redevable d'une partie de ses richesses. C'est cette situation, à la charnière de deux mondes, entre les grands marchés de consommation nord-américains et les richesses naturelles indispensables à la survie d'une société fondée sur leur exploitation, qui a déjà frappé nombre d'observateurs. Cette position de poste de traite peut être un temps assez confortable mais elle ne suppose aucun dynamisme propre, les produits et les bénéfices sortent de la région sans avoir été utilisés à leur plein rendement, et la situation de dépendance n'est pas propice à une initiative débordant des cadres locaux.

Cette situation n'est pas propre à la région; on en retrouve des symptômes aussi bien dans le Nord ouest québécois que sur la Côte nord qui sont aussi des régions à économie simple vouées, jusqu'à maintenant, presque exclusivement à l'exploitation des richesses naturelles et dépendant étroitement des marchés extérieurs. Mais, l'avantage que possède le Saguenay-Lac St-Jean sur ses homologues tient à l'importance des noyaux urbains organisés, à l'ancienneté de la tradition industrielle; par rapport à l'Abitibi, elle a l'avantage de bénéficier d'un accès direct à la mer, et par rapport à la Côte nord d'être à proximité relative des centres de décisions provinciaux.

Que peut-on déduire de cette situation en ce qui concerne les relations Saguenay-Lac St-Jean avec le reste de la province? Bien pourvue pour l'exploitation des richesses naturelles et ayant déjà un embryon de structure urbaine, la région pourrait être appelée à jouer un rôle de leader parmi les régions situées au nord de l'axe laurentien, non pas qu'elle puisse profiter des richesses des autres régions (Côte nord et Abitibi) mais parce que plus que celles-ci, elle dispose d'un potentiel humain et de structures d'accueil qui lui permettraient d'aller plus loin que l'exploitation pure et simple des ressources.

Si, comme cela paraît fort probable, la plupart des ressources naturelles de la province se situent au nord du Saguenay, les grands marchés de consommation étant localisés au sud, le concept de "région charnière" nous paraît fondé, mais il doit être

utilisé de façon dynamique, c'est-à-dire que la région peut être utilisée comme un tremplin pour atteindre ces richesses du moyen du moyen nord, mais aussi comme lieu de transformation de ces richesses. Tremplin, c'est-à-dire que peut s'élaborer dans la région une stratégie, une tactique, une méthodologie de la mise en valeur et de l'aménagement du moyen nord, l'Université du Québec représente déjà un potentiel de recherche dans le domaine scientifique et technologique, il conviendrait qu'il soit appliqué à cette vocation régionale. Lieu de transformation de ces richesses, en raison de la tradition industrielle déjà évoquée et des possibilités d'ouverture vers l'extérieur que représente le complexe portuaire du Haut-Saguenay. Par ailleurs, l'orientation générale des bassins de richesses naturelles et des voies de pénétration oriente tout le bassin versant du Saguenay (ainsi que les parties supérieures de ceux des rivières Rupert, Nottaway et Eastmain, dont les eaux sont parfois hésitantes), vers le débouché du fjord. On pourrait ainsi dire que l'axe majeur NO-SE de la région bifurque dans la région de Chibougamau vers le NE et constitue le chenal d'écoulement naturel et la voie d'aménagement privilégiée des zones minières qui s'ouvriront à partir de Chibougamau. Ce grand arc de cercle Saguenay-Chibougamau - Mistassini doit être une des voies majeures de développement du moyen nord.

Certes, les orientations de ce développement ne sont pas simples, de nombreuses variables interviennent dans sa mise en

oeuvre qui dépendent encore de facteurs extérieurs, mais il convient dans ce domaine, d'envisager, dès à présent, le long terme. Cependant, si dans une perspective de développement du moyen nord, la région paraît fort bien placée, il n'en demeure pas moins qu'en dépit d'avantages certains, elle n'est pas seule. Le Nord ouest québécois et la Côte nord doivent aussi participer à la mise en valeur de ces richesses. La coordination est une nécessité. Il est trop tôt pour dire quel sera le rôle de chacun, les études qu'entreprend l'O.P.D.Q. dans le Nord ouest québécois et la Côte nord permettront de préciser ces notions(1). Mais il n'en demeure pas moins que ces trois régions n'ont pas des économies complémentaires et que l'approche similaire d'un problème commun n'en fait pas une seule entité régionale, leurs potentiels propres ne sont pas nécessairement additionnables. Certains concepts, comme celui de Croissant-Vermeil, peuvent être fertiles. Ils n'en sont pas pour autant des concepts d'aménagement. Le moyen nord est une réalité très concrète, son accessibilité et son aménagement sont

---

(1) D'ores et déjà, on pourrait cependant discerner pour Sept-Iles une vocation orientant vers le Grand-Nord, le Nouveau-Québec, et pour le Nord ouest vers la Baie James et la Baie d'Hudson, qui laisseraient à notre région une spécialisation possible dans le moyen nord (de part et d'autre du 52e parallèle) où la recherche technologique et scientifique a un point d'application privilégié (économie, transport, habitat...).

nécessaires, les voies sont diverses et sans doute complémentaires, mais c'est un point de convergence d'actions à entreprendre à partir des régions périphérique à économie simple. Pour se rendre au même endroit, il n'est pas indispensable de voyager ensemble si les points de départ sont différents.

Q U A T R I E M E P A R T I E

LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

INTRODUCTION

1 - LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE

2 - LA DECENTRALISATION

3 - LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION

4 - LES PRIORITES

LE DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

INTRODUCTION -

Par définition, la Mission de planification régionale du Saguenay - Lac-Saint-Jean a été un mécanisme non permanent d'action de l'administration centrale du Gouvernement du Québec dans cette région.

Les buts essentiels de la Mission de planification étaient les suivants:

- amorcer le développement planifié de la région en collaboration continue avec la population;
- préparer la voie pour faire de la planification du développement régional une activité régulière, non seulement de l'administration provinciale dans cette région, mais aussi des corporations municipales, des commissions scolaires et des centres de décision para-gouvernementaux et privés de la région dans les domaines économique et social.

La tâche de la Mission se termine avec la production de l'ESQUISSE DU PLAN régional. Il convient donc d'établir un organisme permanent qui va succéder à la Mission.

Celui-ci va assurer l'administration du plan en collaboration avec les représentants officiels de la population (les députés de la région et le Conseil économique régional).

Il va mettre en oeuvre en 1970-71 les projets de développement retenus par le gouvernement et aptes à amorcer un redressement socio-économique de la région.

Cet organisme va également assurer en 1970-71 et dans les années suivantes la préparation et l'exécution d'autres programmes et projets de développement susceptibles d'accélérer la croissance économique et le développement social de la région.

Il va assurer constamment la coordination des actions des structures régionales des ministères et des autres centres de décision de la région en fonction des objectifs généraux de développement définis dans l'ESQUISSE DU PLAN.

Cet organisme permanent de planification et de développement pourrait, bien sûr, être un organisme central ou un organisme paragouvernemental, mais la Mission croît qu'il doit être régional et gouvernemental. L'administration centrale du gouvernement du Québec, à cause de l'effet de ses actions dans la région apparaît comme le centre de décision le plus important au niveau régional. Par ailleurs, pour être en mesure de mieux adapter les politiques des ministères aux besoins prioritaires de la région, il faut donner aux fonctionnaires régionaux des ministères et à la population la plus grande responsabilité possible dans la préparation et la réalisation des programmes et projets de développement socio-économique.

Voilà pourquoi la Mission propose l'établissement d'une Conférence administrative régionale, c'est-à-dire d'un organisme régional de planification et de développement présidé par un délégué au plan (représentant l'Office de planification et de développement du Québec) et composée des coordonnateurs régionaux de ministères, qui travailleront en étroite collaboration avec les députés, le C.E.R., les corporations municipales, les commissions scolaires et les centres de décision semi-publics et privés dans le domaine économique et social.

La création de ces structures et l'établissement de ces nouveaux types de relation, ont pour objectif, non seulement de faire de la planification du développement régional une activité régulière des centres de décision publics, semi-publics et privés, mais aussi de faire du palier régional un lieu important de prise de décisions et d'attribuer un rôle moteur aux centres régionaux de décisions dans la planification du développement régional, ainsi que de leur donner la possibilité d'intervenir le plus possible pour amorcer et maintenir le développement planifié.

La mise sur pied d'un comité régional des députés, la reconnaissance par la Conférence administrative du C.E.R. comme son interlocuteur privilégié, et la création de comités consultatifs aux niveaux municipal et scolaire ont pour objectif la participation consultative de la population au processus de planification du développement régional. Des rapports continus et systématiques avec les

représentants de la population sont nécessaires si l'on veut que les fonctionnaires régionaux et les administrateurs municipaux et scolaires acquièrent une meilleure connaissance des aspirations et besoins de la population de la région et ainsi établissent des politiques vraiment réalistes.

1 - LA DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE

Les objectifs premiers de la déconcentration, et notamment l'établissement d'une Conférence administrative, ayant été précisés, il convient d'indiquer maintenant dans quelle mesure l'organisation actuelle de l'administration régionale peut répondre à ces objectifs et quelles transformations seraient nécessaires pour qu'elle puisse jouer les rôles nouveaux qui lui seraient dévolus.

1-1 Identification de l'administration régionale

Treize (13) ministères du Gouvernement du Québec ont des bureaux et du personnel dans la région du Saguenay - Lac-St-Jean.

Ministères	Total du personnel permanent	Professionnels
- Affaires culturelles	15	14
- Agriculture et Colonisation	70	27
- Education	14	8
- Famille et Bien-Etre Social	22	0
- Industrie et Commerce	3	2
- Justice	-	-
- Richesses naturelles	7	3
- Santé	98	13
- Terres et Forêts	165	9
- Tourisme, Chasse et Pêche	81	1
- Transports et Communications	-	-
- Travail et Main-d'Oeuvre	25	22
- Voirie	420	10
Totaux:	920	109

Le personnel régional de certains de ces ministères est moins concerné que d'autres par le développement socio-économique de la région. C'est le cas principalement au Ministère de la justice et au Ministère des transports et communications. Le Ministère de la justice administre au niveau régional les tribunaux, les prisons, les bureaux d'enregistrement et la sûreté provinciale. Le Ministère des transports et communications s'occupe des permis de conduire, de l'inspection des véhicules et de la sécurité routière. Voilà pourquoi il ne sera pas tenu compte ici de ces deux ministères.

Par contre, certains ministères provinciaux, dont l'activité est susceptible d'influencer le développement régional, ne disposent pas de personnel affecté en permanence dans la région. Tel est le cas du Ministère des affaires municipales et du Ministère des travaux publics qui n'ont pas de bureau dans la région.

1-2 Organisation régionale des ministères

La mise en oeuvre des propositions contenues dans L'ESQUISSE DU PLAN nécessitera une étroite coordination dans l'élaboration et la réalisation des différents programmes et projets régionaux d'un ministère. Or, l'organisation des ministères dans la région accuse actuellement des déficiences au plan de la coordination intra-ministérielle. Certains ministères comptent plusieurs directeurs généraux. Cette situation provient du fait que chaque service ayant une action dans la région, organise son propre bureau régional:

Services centraux ayant des bureaux régionaux	Personnel permanent des bureaux régionaux
- Affaires culturelles	
1) Direction générale de la diffusion de la culture	3
2) Direction générale de la musique et des conservatoires de musique	10
3) Office de la langue française	2
- Agriculture et Colonisation	
1) Direction générale de la production et de l'aménagement	45
2) Service de la salubrité et de l'inspection des produits agricoles	6
3) Service des produits laitiers	4
4) Service de l'hydraulique agricole	13
5) Régie de l'assurance récolte	1
6) Office du crédit agricole	1
- Famille et Bien-Etre social	
1) Division des bureaux régionaux et des bureaux locaux	20
2) Division de probation	2
- Richesses naturelles	
1) Service des gîtes minéraux	3
2) Service de l'inspection des mines	1
3) Service des titres miniers	3
- Santé	
1) Service des unités sanitaires	97
2) Direction générale de la psychiatrie	1

Services centraux ayant des bureaux régionaux	Personnel permanent des bureaux régionaux
- Tourisme, Chasse et Pêche	
1) Direction générale des parcs	40
2) Service de la protection	41
- Travail et Main-d'Oeuvre	
1) Direction générale de la main-d'oeuvre	25
2) Examinateurs industriels en électricité et en tuyauterie	-
- Voirie	
1) Direction générale des travaux et Direction générale des ponts	417
2) Direction générale de l'expropriation	3

Suivant les ministères, les relations entre les directeurs généraux varient beaucoup. Elles s'échelonnent sur un continum ayant comme pôles la coopération et le conflit, la coordination étant basée essentiellement sur les relations inter-personnelles. Il n'est jamais prévu aucun plan systématique de rencontres régulières entre les différents directeurs régionaux d'un même ministère pour viser à une utilisation optimale des ressources de ce ministère.

Pour assurer la coordination des activités au sein de chacun des ministères dans la région, il faudrait que tous les services et tous les fonctionnaires régionaux d'un même ministère soient sous la responsabilité d'un chef hiérarchique unique, soit un coordonnateur régional. Pour en arriver à cette situation, il faudrait que le coor-

donnateur régional relève au niveau central, d'un directeur responsable de coordonner toutes les activités territoriales du ministère. Ce type d'organisation centrale existe dans les ministères de l'Education et des Terres et Forêts. Là, l'exécution de toutes les mesures à portée territoriale est confiée en entier à une seule autorité, soit la Direction générale des bureaux régionaux au Ministère de l'éducation et la Direction générale des divisions territoriales au Ministère des terres et forêts. Ce système offre des avantages réels du point de vue de la coordination intra-ministérielle aux niveaux central et régional.

Pour parvenir à la mise en oeuvre d'une politique efficace d'administration régionale, il serait souhaitable que les ministères suivants: Affaires culturelles, Agriculture et Colonisation, Famille et Bien-Etre social, Richesses naturelles, Santé, Tourisme, Chasse et Pêche, Travail et Main-d'Oeuvre, Voirie étudient la possibilité d'établir une direction générale unique chargée de coordonner au niveau central toutes les activités territoriales du ministère. En attendant que ce problème soit résolu, il faut s'en remettre à une solution de transition. Ainsi la Mission propose que chacun des ministères mentionnés choisisse comme coordonnateur régional, le directeur régional chargé du service le plus directement concerné par le développement socio-économique de la région et comptant le plus grand nombre de fonctionnaires. Celui-ci pourrait continuer d'exercer ses fonctions habituelles tout en devenant l'agent de liaison auprès de la Conférence administrative régionale pour l'ensemble des activités régionales de son ministère.

Bien que limitée, cette solution a l'avantage de permettre la création de la Conférence administrative régionale dans un délai relativement court. De plus, les directeurs régionaux déjà en place ont pu tirer avantage, au cours des travaux de la Mission, de sessions de formation qui traitaient des problèmes de développement, des activités des autres ministères, du rôle du coordonnateur régional et de la C.A.R.

Les directeurs régionaux des services suivants pourraient être nommés coordonnateurs régionaux:

- Affaires culturelles: Direction générale de la diffusion de la culture,
- Agriculture et Colonisation: Direction générale de la production et de l'aménagement,
- Famille et Bien-Etre Social: Division des bureaux régionaux et des bureaux locaux de la Direction générale de l'aide sociale,
- Richesses naturelles: Service des gîtes minéraux de la Direction générale des mines,
- Santé: Service des unités sanitaires de la Direction générale de la médecine préventive,
- Tourisme, Chasse et Pêche: Direction générale des parcs,
- Travail: Direction générale de la main-d'oeuvre,
- Voirie: Direction générale des travaux.

Le Ministère des terres et forêts pose aussi un problème de coordination intra-ministérielle dans la région même s'il possède une direction générale responsable de coordonner au niveau central toutes les activités territoriales du Ministère. Le cadre territorial d'ac-

tion de ce ministère n'est pas la région, mais la sous-région. Il n'a pas de bureau régional au Saguenay - Lac-St-Jean, mais uniquement des bureaux sous-régionaux: Chicoutimi, Roberval et Chibougamau. Il ne dispose pas actuellement de mécanismes pour coordonner leurs activités au niveau régional. Compte tenu de l'importance du secteur forestier dans le développement à venir de la région, il est recommandé à ce Ministère de nommer un coordonnateur régional qui aurait autorité sur tous les fonctionnaires du ministère dans la région.

Aux Ministères de l'éducation et de l'industrie et du commerce, le problème de la coordination intra-ministérielle ne se pose pas, car ces ministères ont un seul bureau régional et un seul directeur général. Il est donc recommandé de nommer les directeurs régionaux comme coordonnateurs régionaux.

Enfin, d'autres ministères et organismes concernés par le développement régional ne possèdent pas de bureau dans la région: Affaires municipales, Tourisme, chasse et pêche, Travaux publics.

La poursuite du programme amorcé de restructuration municipale du Haut-Saguenay et le programme de recherche visant une réorganisation municipale dans le reste de la région nécessiteront la présence d'une équipe permanente du Ministère des affaires municipales, car les communications entre le Ministère et les intéressés devront être constantes et nombreuses. La création par ce Ministère d'un bureau régional dirigé par un coordonnateur régional apparaît donc urgente.

La participation active du Ministère des travaux publics à la C.A.R. est nécessaire. Le coordonnateur régional de ce Ministère aurait pour tâche de prévoir avec les ministères les besoins en immobilisations et de voir à leur réalisation.

1.3 Localisation des bureaux régionaux.

Pour favoriser la coordination inter et intra ministérielle, pour rapprocher l'administration de la population, la Mission est d'avis que les coordonnateurs régionaux devraient résider dans la région du Saguenay - Lac St-Jean et que les bureaux du délégué au plan et des coordonnateurs régionaux et de leurs adjoints soient localisés dans le même immeuble si possible dans le futur édifice gouvernemental qui sera érigé à Chicoutimi.

Il y aurait deux exceptions à cette proposition:

a) Il serait plus efficace au coordonnateur régional du Ministère des travaux publics de résider à Québec puisqu'il doit constamment avoir des contacts avec les centres de décision des divers ministères à Québec pour assurer la réalisation des immobilisations de ces ministères.

b) Le Ministère des richesses naturelles ferait aussi exception du fait que ses activités sont centrées essentiellement sur Chibougamau.

1.4 - Définition territoriale de la région par ministère

La définition territoriale de la région du Saguenay-Lac-St-Jean varie non seulement d'un ministère à l'autre, mais à l'intérieur de certains ministères (Richesses Naturelles, Santé, Tourisme, Chasse et Pêche), les services qui ont des fonctionnaires permanents sur le territoire adoptent chacun leur propre division territoriale:

a) Pour certains ministères et certains services, la sous-région de Chibougamau est comprise dans la région du Saguenay-Lac-St-Jean:

- Affaires Culturelles
- Industrie et Commerce
- Travail et Main-d'oeuvre
- Famille et Bien-Etre Social
- Voirie
- Agriculture et Colonisation
- Direction générale de la psychiatrie (Santé)
- Direction générale des parcs (Tourisme, Chasse et Pêche)

b) Pour d'autres ministères, la sous-région de Chibougamau constitue une région en elle-même:

- Richesses Naturelles
- Terres et Forêts

c) Enfin pour d'autres services et d'autres ministères, la sous-région de Chibougamau fait partie de la région de l'Abitibi:

- Service des unités sanitaires (Santé)
- Service de la faune (Tourisme, Chasse et Pêche)
- Service de la protection (Tourisme, Chasse et Pêche)
- Education

La Mission recommande à ces ministères d'étendre leur champ d'action à la sous-région de Chibougamau.

d) Pour certains services, la sous-région du Haut-Saguenay et la sous-région du Lac-St-Jean font partie de la région de Québec:

- Service des titres miniers (Richesses Naturelles)
- Service de l'inspection des mines (Richesses Naturelles)

La Mission recommande aux services du ministère des Richesses Naturelles déjà établis dans la région d'étendre leur cadre d'action aux sous-régions du Haut-Saguenay et du Lac-St-Jean.

Divisions territoriales par ministère

Ministères	Nombre de divisions territoriales: Province	Saguenay-Lac-St-Jean	
Affaires Culturelles		1	
Industrie et Commerce	9	1	
Travail et Main-d'Oeuvre	9	1	
Famille et Bien-Etre Social	10	1	
Voirie	10	1	
Agriculture et Colonisation			
- Hydraulique Agricole	6	1	
- Crédit Agricole	8	1	
- Production et Aménagement	12	1	
- Assurance Récolte	16	1	
Richesses Naturelles			
- Gites Minéraux	3	1	(Chibougamau)
- Titres Miniers	4	2	(Québec - Chibougamau)
- Inspection des Mines	5	2	(Québec - Chibougamau)
Terres et Forêts	18	3	(Chicoutimi - Roberval - Chibougamau
Santé			
- Psychiatrie	12	1	
- Unités Sanitaires	9	2	(Chicoutimi - Rouyn)
Tourisme, Chasse et Pêche			
- Parcs	6	1	
- Faune	10	2	(S.L.S.J. - Abitibi)
- Protection	11	2	(S.L.S.J. - Abitibi)
Education	9	2	(S.L.S.J. - Nord-Ouest)

1.5 - Pouvoirs des fonctionnaires régionaux

Dans toute politique réelle de déconcentration, l'administration centrale accorde aux fonctionnaires régionaux certains pouvoirs correspondant aux tâches à accomplir.

Ces pouvoirs peuvent être de nature différente: pouvoir de consultation, de recommandation ou de décision dans l'élaboration des budgets et dans l'exécution des programmes.

Les attributions officielles de pouvoirs de décision aux fonctionnaires régionaux ne peuvent pas être très étendues: les diverses lois constituantes des ministères prévoient en effet que la signature du ministre ou du sous-minsstre est requise pour rendre valide tout document émanant d'un ministère.

De façon générale, les fonctionnaires régionaux détiennent le pouvoir de prendre des décisions finales uniquement dans l'exécution des projets régionaux qui se réalise au moyen d'opérations administratives n'impliquant pas directement des dépenses de fonds publics (aide professionnelle et technique, contrôles, direction et administration du personnel régional).

Règle générale, les projets régionaux des ministères sont élaborés par les services centraux sans la participation des fonctionnaires régionaux.

Dans la plupart des ministères, les fonctionnaires régionaux n'exercent aucun contrôle sur l'allocation des moyens financiers; les budgets régionaux sont préparés au niveau central à partir de l'expérience des années antérieures et du coût anticipé des nouveaux projets, mais sans la collaboration des fonctionnaires régionaux.

Dans l'exécution des projets régionaux qui s'accomplit au moyen d'opérations administratives impliquant directement des dépenses de fonds publics (aide financière, transactions financières, fourniture d'équipements et production de biens) les décisions finales se prennent principalement au niveau central.

En général, les fonctionnaires régionaux sont avisés par le centre du budget qui leur est accordé. Leur principale responsabilité consiste alors à surveiller l'exécution des programmes de façon à ne pas dépasser les limites imposées. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires régionaux sont obligés d'adresser au niveau central toutes leurs demandes de fonds. Ainsi, le niveau central est en mesure de tenir une comptabilité détaillée des dépenses des fonctionnaires régionaux et de suivre attentivement toutes leurs démarches et les rappeler à l'ordre s'ils semblent vouloir sortir des contraintes budgétaires établies.

A la suite de ces remarques, on peut conclure qu'il n'y a donc pas de véritable déconcentration administrative ou de délégation de pouvoirs formels de consultation, de recommandation ou de décision.

Afin de donner aux fonctionnaires régionaux la possibilité d'intervenir pour amorcer et maintenir le développement planifié de la région, il est recommandé d'accorder aux fonctionnaires régionaux un pouvoir formel de recommandation leur permettant de préparer et présenter à l'administration centrale des programmes et projets régionaux avec les estimés budgétaires correspondants. Ces programmes seraient élaborés en fonction des objectifs de développement de la région définie dans l'esquisse de plan.

1.6 Coordination entre les ministères

Les politiques d'action régionale ont un caractère essentiellement intersectoriel. La préparation des budgets, le choix des priorités de développement et l'exécution des programmes d'action, nécessiteront la mise en place de mécanismes de liaison entre les coordonnateurs des ministères.

a) Une conférence administrative régionale devra être formée. Elle groupera les coordonnateurs régionaux des différents ministères. Elle permettra la coordination indispensable à l'élaboration et à l'exécution de politiques régionales cohérentes.

b) La Conférence administrative régionale serait présidée par un délégué au plan qui assurera cette coordination.

1.6.1 Les coordonnateurs régionaux des ministères

Il est possible de définir d'une façon générale les pouvoirs et fonctions des coordonnateurs régionaux même si, concrètement, il peut exister entre eux des différences dues à l'action spécifique de chaque ministère.

En tant que représentant officiel du ministère dans la région, le coordonnateur devrait avoir comme rôle général, de participer à l'élaboration et à l'exécution des politiques régionales du Ministère.

a) En liaison avec le délégué au plan, il voit à l'exécution des programmes retenus pour la prochaine année fiscale.

b) En liaison avec le délégué au plan, il utilise l'Esquisse du plan comme cadre de référence, pour préparer une programmation quinquennale (1971-1976) et des prévisions budgétaires qui seront annuellement réexaminées, à la lumière des contraintes rencontrées dans l'exécution des projets.

c) Il soumet à l'examen de la Conférence administrative et du délégué au plan sa programmation et son budget régional.

d) Il informe et consulte le comité concerné du Conseil économique régional, au moment de l'élaboration de la programmation régionale, sur les objectifs poursuivis par son ministère dans la région, sur les programmes du Ministère et sur les modalités d'application de ces programmes.

e) Il assure la coordination intraministérielle dans la réalisation des différents programmes ou projets de son Ministère dans la région.

f) Il fournit à la Conférence administrative et au délégué au plan les informations nécessaires concernant la mise en application des programmes ou projets de son ministère.

g) Il organise des sessions de formation à l'intention des fonctionnaires régionaux de son ministère.

h) Il informe la population des politiques courantes de son ministère.

i) Pour assurer une meilleure coordination des organismes émanant du pouvoir central, (municipalités et commissions scolaires) ou subventionnés de façon majeure par lui (agence de service social, hôpitaux, etc...), les coordonnateurs des ministères sociaux responsables de ces organismes peuvent susciter, chacun dans leur secteur, la formation d'un comité de coordination.

1.6.2 Le délégué au plan

En tant que représentant de l'Office de Planification et de Développement du Québec dans la région, le délégué au plan est responsable de la planification et de la coordination interministérielle.

Le délégué au plan, qui doit être nommé le plus tôt possible, devrait avoir les fonctions suivantes:

a) Il veille à ce que les ministères concernés se nomment un coordonnateur régional.

b) Il participe à la préparation des programmations sectorielles des coordonnateurs régionaux.

c) Il s'assure que les programmes ou projets élaborés à la Conférence administrative correspondent aux objectifs généraux de développement.

d) En collaboration avec les coordonnateurs régionaux, il dégage des priorités parmi les programmes ou projets et coordonne l'action des ministères chargés de les exécuter, conformément aux objectifs généraux de développement de la région.

e) Il présente au Conseil économique régional, pour information et avis, les objectifs généraux de développement et les programmes ou projets prioritaires élaborés en collaboration avec les coordonnateurs régionaux.

f) Il assure une liaison continue avec le comité des députés de la région.

g) Il informe la population de la région des objectifs généraux de développement et des programmes ou projets prioritaires.

La tâche du délégué au plan sera très lourde. Afin qu'il puisse remplir les fonctions qui lui sont dévolues, il est recommandé que soient nommés, le plus tôt possible, deux adjoints et un secrétaire de la Conférence administrative régionale.

1.6.3 La Conférence administrative régionale.

La Conférence administrative régionale est la réunion des coordonnateurs régionaux des ministères sous la présidence du délégué au plan.

Elle est un organisme permanent qui assure une intégration continue de l'ensemble des actions du gouvernement du Québec dans la région. La Conférence administrative n'est pas un gouvernement régional. Elle n'a pas de pouvoir de décision. C'est un organisme administratif ayant un pouvoir d'élaboration de programmes et de recommandation auprès de la direction des ministères à Québec.

La Conférence administrative assure une présence du gouvernement dans la région et permet à celui-ci d'élaborer des politiques qui "collent" davantage aux réalités régionales.

2- LA DECENTRALISATION: L'ORGANISATION MUNICIPALE

2.1 La situation actuelle:

L'organisation municipale du Québec évolue rapidement depuis quelques années. Des changements importants sont devenus nécessaires pour que les municipalités, qui se heurtent quotidiennement à des difficultés de toute nature, puissent jouer un rôle plus efficace et plus fonctionnel et s'adapter au contexte nouveau. Mais plusieurs problèmes persistent et entravent le développement des collectivités locales. Dans la région du Saguenay - Lac St-Jean, les plus importants sont les suivants:

2.1.1 Un aménagement anarchique:

Dans la conurbation du Haut-Saguenay, l'espace n'est pas occupé de façon cohérente. Les zones industrielles, commerciales et résidentielles sont souvent déterminées selon des normes différentes. Les divers modes d'utilisation du sol, actuels ou prévus, sont fréquemment incompatibles d'une municipalité à l'autre. De plus, les plans d'urbanisme, généralement préparés à l'extérieur, sont, en dépit de leur coût, souvent non utilisés, puisqu'il ne se trouve personne dans les municipalités pour les interpréter et en tirer parti.

Dans le Lac Saint-Jean, la situation est à peu près semblable. Alma et Dolbeau, mieux pourvues, manquent cependant du personnel indispensable pour mettre à profit le plan d'urbanisme dont elles disposent.

2.1.2 Faiblesse de l'administration municipale:

Dans la conurbation, il y a à la fois pénurie et double emploi du personnel. Ces lacunes sont dues en grande partie à la dispersion des administrateurs et des fonctionnaires. La mise en commun des ressources humaines et financières des différentes municipalités permettrait de constituer des équipes valables et éviterait de faire appel trop souvent aux services de l'extérieur. Cette situation empêche le Haut-Saguenay de jouer pleinement son rôle d'accélérateur du développement régional.

Ces observations s'appliquent également aux municipalités du Lac Saint-Jean, sauf peut-être à Alma, le personnel politique et administratif n'est généralement pas en mesure de participer à la planification de l'aménagement de l'espace.

Au cours de la dernière année, le Ministère des affaires municipales s'est intéressé particulièrement à la conurbation du Haut-Saguenay. Une conférence des maires a été mise en place pour étudier l'organisation municipale et promouvoir éventuellement une communauté urbaine couvrant le territoire de la conurbation.

Depuis quelques mois, le Ministère, en collaboration avec un comité consultatif sectoriel du Conseil économique régional, formé de représentants des principales localités de la région, a entamé l'étude des structures municipales.

Au cours de la prochaine année, il poursuivra ces opérations et appliquera une politique d'ensemble dont il importe de connaître les principaux éléments.

2.2 Les politiques du Ministère:

2.2.1 Une politique d'urbanisme:

A cause de l'influence de certaines politiques globales appliquées par des niveaux de gouvernements autre que les municipalités ou par des groupes privés importants, le Ministère considère que, parmi les tâches qui relèvent des gouvernements locaux, celles qui ont trait à l'urbanisme sont les plus urgentes à encadrer.

Déjà le Ministère a eu l'occasion d'expérimenter sa politique en matière d'urbanisme dans la zone urbaine "Rimouski - Mont-Joli". De cette expérience, il est permis de dégager des enseignements pour l'avenir.

Tout d'abord, la préparation d'un plan d'urbanisme doit être rigoureusement programmée, d'une part à cause des besoins considérables en ressources humaines et financières que nécessite une telle opération et d'autre part en raison de la coordination, difficile, mais non moins nécessaire, qui doit être établie entre les différents secteurs d'activité et les divers niveaux de décision. Pour ces raisons, un plan d'urbanisme ne peut être élaboré en un an.

Il apparaît également essentiel que les collectivités aient à leur service une équipe de spécialistes capables de conseiller l'administration sur l'exécution du plan d'urbanisme. C'est une des raisons pour laquelle, le Ministère des affaires municipales au Saguenay - Lac Saint-Jean, a commencé par la conurbation, celle-ci disposant déjà de fonctionnaires spécialisés.

Mais ces équipes ne peuvent être mises en place dans toutes les localités, le coût en étant trop élevé. La restructuration est, pour les municipalités, le moyen le plus sûr de pouvoir assumer pleinement leurs responsabilités et leurs fonctions dans le domaine majeur de l'urbanisme.

2.2.2 Une politique de restructuration:

La politique du Ministère pourrait se résumer de la façon suivante:

- permettre aux municipalités qui sont théoriquement viables de fonctionner efficacement;
- rendre viables celles qui ne le sont pas, compte tenu des exigences actuelles.

2.2.3 Une politique de déconcentration:

A cause des exigences du court et du moyen terme, le Ministère entend poursuivre la politique de déconcentration, amorcée dans l'Est

du Québec, en créant dans la région du Saguenay - Lac Saint-Jean un bureau régional dirigé par un coordonnateur.

2.2.4 Une politique de participation consultative:

Le Ministère a déjà associé les municipalités aux travaux qu'il a entrepris dans la région, en formant la Conférence des maires et en utilisant le comité consultatif sur l'organisation municipale, constitué par le CER à l'occasion des travaux de la Mission. Le Ministère entend poursuivre ces opérations avec la participation des élus locaux.

Par ailleurs, les municipalités elles-mêmes devraient, aussi bien pendant la phase des travaux d'étude qu'au cours et à la suite des opérations de restructuration, organiser une participation consultative dans les territoires soumis à leur juridiction.

2.3 Programmation de l'activité du Ministère:

Au cours de l'année à venir, le Ministère des affaires municipales entend réaliser les programmes suivants.

2.3.1 Programme d'urbanisme:

Ce programme comprend le projet de subvention pour l'élaboration d'un schéma de structures de la conurbation du Haut-Saguenay. (1er septembre 1970 au 31 mars 1971)

Ce projet est lié à la création sur ce territoire d'une collectivité métropolitaine qui verrait le jour vers le mois de mai 1970. Il se traduira par la mise en place d'une équipe de planification physico-spatiale et le financement de certaines études; cette équipe pourrait commencer à travailler au mois de septembre 1970.

2.3.2 Programme de restructuration municipale:

Ce programme comprend deux projets. D'abord,en juin 1970, une structure métropolitaine décentralisée pour le Haut-Saguenay serait installée. Ensuite , un projet d'étude en vue de la restructuration des autres municipalités de la région sera réalisé par le Ministère. A ce projet, sera associé un comité régional regroupant les principaux représentants des municipalités non touchées par le projet du Haut-Saguenay. Les résultats de cette étude permettraient le début d'une restructuration à l'automne 1970.

2.3.3 Programme de régionalisation du Ministère:

Ce programme vise à la mise en place d'un bureau régional du Ministère des affaires municipales dans la région du Saguenay - Lac Saint-Jean. Un coordonnateur sera nommé au printemps 1970.

2.3.4 Programme de consultation:

Le Ministère entend susciter la création d'un comité consultatif régional des institutions municipales qui serait l'auxiliaire du

coordonnateur du Ministère pour la réalisation des projets ministériels. A court terme, tant que cette structure ne sera pas effective les interlocuteurs du Ministère continueront à être, en plus des municipalités elles-mêmes, le comité consultatif sectoriel sur l'organisation municipale du CEP et la Conférence des maires du Haut-Saguenay.

2.4 Prévisions budgétaires 1970-1971

Programme I	Elaboration d'un plan d'urbanisme pour la communauté du Haut-Saguenay.	$125,000.
Programme II	Nomination d'un coordonnateur régional:	$ 17,000.

3 - LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION -

L'un des objectifs majeurs de la Mission de planification Saguenay - Lac-Saint-Jean a été d'associer la population régionale à l'élaboration de l'ESQUISSE DU PLAN par une consultation continue. C'est ainsi que durant cette phase de planification, le Conseil économique régional du Saguenay - Lac-Saint-Jean a été l'interlocuteur privilégié de la Mission. Celle-ci est d'avis que la population soit consultée et participe activement aux phases prochaines de la planification de la région. C'est là un objectif fondamental qu'il est possible de réaliser en institutionnalisant cette consultation. Cette partie du cadre institutionnel tente donc de préciser l'idée que se fait la Mission de la participation consultative dans le processus de la planification régionale.

3.1 Fondement de la proposition relative à la consultation:

La planification des activités gouvernementales au niveau régional se traduit par un ensemble d'objectifs et de moyens rationnels destinés à favoriser le développement de la région. Cette planification gouvernementale affecte de façon immédiate la population régionale. Aussi, celle-ci doit avoir la possibilité de définir et d'exprimer ses besoins et ses intérêts. La population régionale est donc en droit de s'attendre à ce qu'on lui demande son avis avant que toute décision majeure soit prise quant à l'orientation de ses destinées.

Le processus de consultation rendra l'action gouvernementale d'une part plus adéquate aux besoins de la population, et d'autre part plus facilement acceptable par elle. Ainsi, la consultation devrait à long terme accroître l'efficacité des politiques gouvernementales régionales.

3.2 Institutionnalisation de la consultation:

L'institutionnalisation de la consultation implique une obligation de la part de l'administration gouvernementale régionale (Conférence administrative), de demander l'avis des représentants de la région avant que toute décision majeure ne soit prise sur des objectifs et programmation de l'activité gouvernementale. Réciproquement, les représentants de la population s'engagent à soumettre leurs avis à la Conférence administrative avant de faire quelque pression que ce soit à d'autres niveaux de décision.

C'est ainsi que durant la phase de préparation de l'ESQUISSE DU PLAN, la Mission a informé et consulté de façon systématique le Conseil économique régional du Saguenay - Lac-Saint-Jean. La Mission est d'avis que ce même type de consultation se poursuive durant les phases de programmation et d'exécution du plan.

Pour que l'institutionnalisation de la consultation soit effective, il est nécessaire que l'interlocuteur du gouvernement, représentant la population, soit reconnu officiellement. Selon la

Mission, cet organisme devrait avoir le même champ de préoccupations que la Conférence administrative, soit l'ensemble des activités régionales (économiques, sociales, culturelles, etc...). Cet organisme consultatif officiel pourrait se nommer Conseil régional de développement (C.R.D.). La principale distinction entre l'organisme proposé et le C.E.R. existant est que l'action de ce dernier a été orientée principalement vers le secteur économique. Ainsi devrait-il étendre de façon plus explicite son champ d'intérêt aux autres domaines. Conséquemment, sa représentativité devrait aussi tenir compte des organismes régionaux qui oeuvrent directement dans ces domaines.

3.3 Deux fonctions connexes à la consultation:

3.3.1 Le contrôle:

Si le C.R.D. doit être consulté par la C.A.R., il peut aussi exercer une surveillance et un contrôle sur l'exécution du plan tant du point de vue du contenu que des échéances. De plus, le C.R.D. peut donner des avis concernant des modifications possibles au plan. Cette possibilité de la part du C.R.D. doit être perçue comme un mécanisme d'ajustement du plan à la réalité régionale.

3.3.2 L'innovation:

La programmation de l'activité gouvernementale n'explore pas nécessairement toutes les voies possibles du développement de

la région. Il reste donc une marge importante d'intervention de la population dans l'ensemble de l'économie et de la société régionale.

Face à cette situation, le C.R.D. pourrait donc jouer un double rôle d'innovation. Premièrement, il pourrait exprimer les besoins nouveaux de la population et suggérer des idées neuves, ce qui permettrait d'améliorer les politiques gouvernementales. Deuxièmement, le C.R.D. devrait provoquer la concertation des forces du milieu pour qu'ensemble elles prennent des initiatives de développement.

3.4 Les conditions de la consultation:

Pour que le C.R.D. puisse exercer ces fonctions telles qu'elles viennent d'être décrites, la Mission est d'avis que certaines conditions de base doivent être respectées.

3.4.1 La représentativité:

Pour donner des avis sur un plan régional global, pour définir les besoins d'une population, le C.R.D. doit représenter l'ensemble des intérêts de la région, qu'ils soient sectoriels ou généraux. Dans la situation présente, le C.E.R. devrait susciter l'adhésion de tous les intérêts régionaux organisés, qu'ils soient économiques ou sociaux. Dans le cas où certains intérêts ne seraient

pas encore structurés ou ne le seraient que partiellement, le C.E.R. devrait susciter leur organisation. Ce serait par exemple le cas dans le domaine du bien-être.

Si le C.R.D. doit représenter tous les intérêts organisés d'une région, il n'en demeure pas moins qu'un organismes consultatif ne peut être plus représentatif d'une population que ne le sont ses organismes-membres. Par conséquent, les organismes-membres devraient aussi remplir les conditions de consultation définies dans ces paragraphes. De plus, il serait nécessaire que tous les organismes régionaux adhérant au C.R.D. définissent de façon très précise leurs objectifs.

3.4.1.1 La représentativité territoriale:

Dans une région donnée, les problèmes diffèrent suivant les parties du territoire. Une politique régionale de développement devra tenir compte des disparités.

Aussi, le C.R.D. doit-il refléter cette situation. A l'intérieur du C.E.R., ce rôle de représentation territoriale fut jusqu'ici rempli par les maires de la région.

La Mission prévoit dans ses études une réorganisation des structures municipales prenant appui sur les centres urbains majeurs du territoire. Une telle opération a déjà débuté dans la conurbation

du Haut-Saguenay avec la Conférence des maires. Face à cette situation nouvelle, il serait opportun d'organiser, au fur et à mesure que ces structures nouvelles seraient mises en place, des organismes consultatifs représentant la population des territoires couverts. Ces organismes pourraient être composés d'associations locales (Chambres de commerce locales, associations de marchands, comités de citoyens, corps intermédiaires locaux, commissions consultatives, etc...). Ces organismes qui seraient consultatifs auprès des structures municipales nouvelles, auraient droit à une certaine représentation au C.R.D.

3.4.1.2 La représentativité sectorielle:

Les activités économiques et sociales d'une région, se répartissent en secteurs (tourisme, agriculture, industrie, éducation, etc...) à l'intérieur desquels il existe de multiples centres de décisions (individus, organismes, etc...). Le plan prévoit pour chacun des secteurs un certain nombre d'interventions gouvernementales. Il est donc important que d'une façon systématique, les agents directement impliqués dans chacun des secteurs puissent émettre des avis concernant leur champ d'action spécifique. Les comités consultatifs sectoriels mis en place par le C.E.R. lors de l'élaboration de l'ESQUISSE DU PLAN, peuvent continuer à jouer ce rôle de représentants de ces secteurs auprès du C.E.R. Ces comités peuvent aussi servir d'interlocuteurs via le C.E.R. auprès des différents ministères qui feront partie de la C.A.R.

3.4.2 La coordination:

Une des fonctions premières du C.R.D. est de créer une conscience régionale, c'est-à-dire susciter des consensus de l'ensemble de la population et des différents organismes qui la représentent, sur les grands objectifs du développement socio-économique régional. Ces consensus permettront au C.R.D. de formuler des avis significatifs et à l'ensemble des centres de décision de la région de concentrer leur action et d'éviter ainsi des duplications stériles.

3.4.3 L'information:

L'information est une condition essentielle de la consultation.

Premièrement, la population doit être renseignée sur le contenu du plan. Le C.R.D. a donc un rôle de diffusion du plan auprès de la population. De leur côté, les organismes-membres du C.R.D. doivent s'assurer que le plan est con nu de leurs membres.

Deuxièmement, pour que le dialogue entre la population et le C.A.R. puisse s'établir, il est important que les deux interlocuteurs aient le même langage. Le plan est élaboré à partir des données objectives et scientifiques. Ainsi, le C.R.D. devrait, par un effort constant, amener la population régionale à dialoguer sur un plan rationnel. Le C.R.D. a donc une fonction de formation de la population.

Troisièmement, si l'information concernant le plan doit être donnée à la population, celle-ci doit pouvoir aussi transmettre de l'information par l'intermédiaire de ses représentants. Le C.R.D. et ses organismes-membres doivent donc être des canaux fidèles qui puissent véhiculer cette information vers la Conférence administrative.

3.4.4 L'animation:

L'animation est ici perçue comme une technique permettant de susciter l'innovation, de dégager les besoins et les aspirations de la population. Cette technique rend plus efficace la participation à l'élaboration et à l'exécution du plan.

3.5 Programme d'institutionnalisation de la consultation:

On peut prévoir que les propositions d'institutionnalisation et les exigences de la consultation amèneront des modifications dans la structure et l'action du C.E.R. actuel. Ces modifications peuvent se réaliser par étapes successives parallèlement à l'évolution des autres éléments du cadre institutionnel régional.

Première étape:

La première étape est caractérisée par la mise sur pieds de la Conférence administrative régionale qui aura comme tâche de

faire la programmation du plan et d'amorcer l'exécution de certains projets. Durant cette période, le C.E.R. pourrait tendre à avoir le même champ de préoccupations que la C.A.R., soit l'ensemble des activités régionales (économiques, sociales, culturelles, etc...) et de cette façon acquérir la caractéristique première d'un C.R.D.

C'est aussi durant cette période que les organismes-membres du C.E.R. pourraient définir leurs objectifs d'une façon précise par rapport au développement régional.

Deuxième étape:

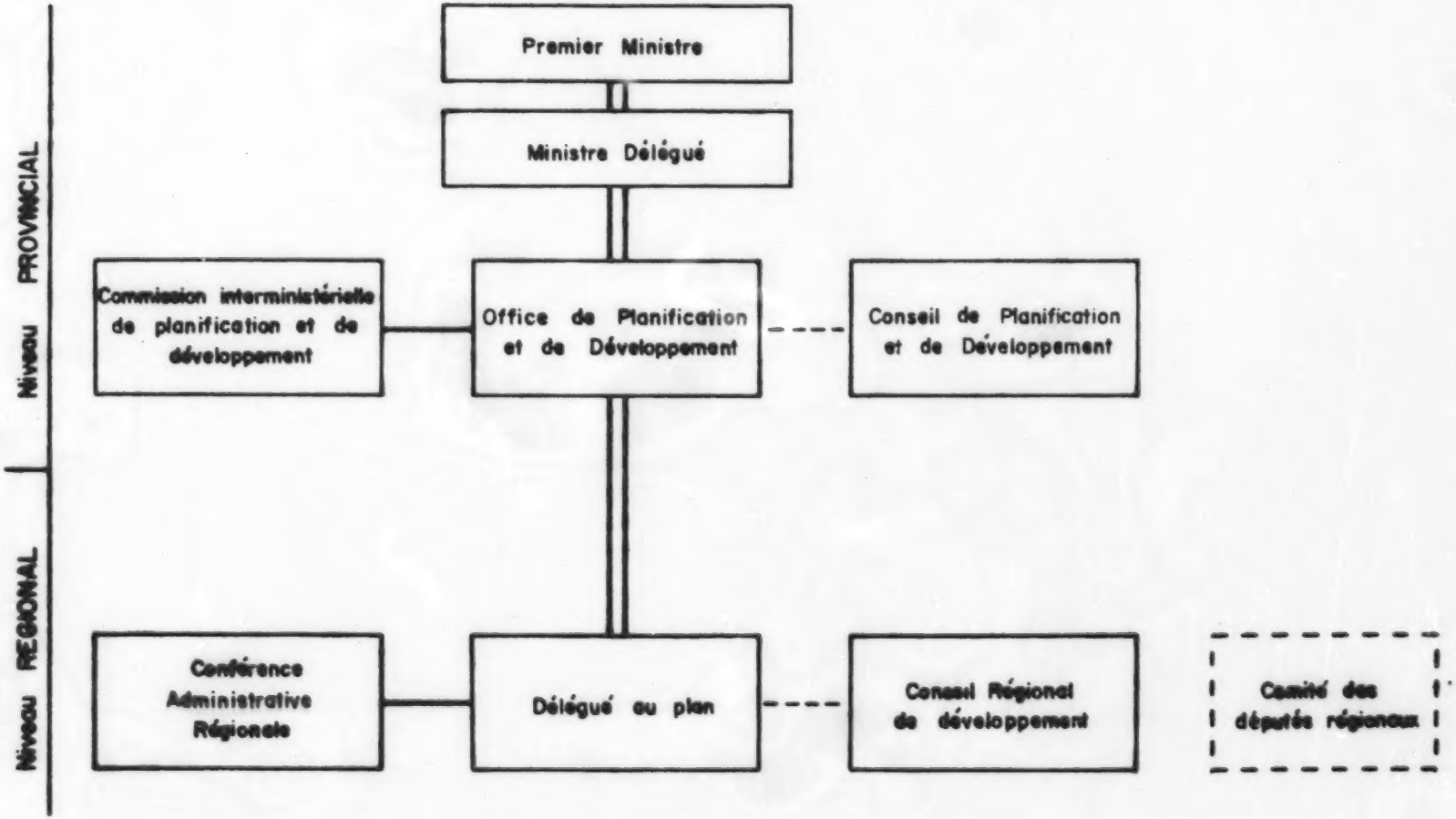
La deuxième étape, qui chevaucherait en partie la première, serait caractérisée par la mise sur pieds de la communauté urbaine du Haut-Saguenay. Le C.R.D. pourrait alors susciter une expérience pilote en favorisant la création d'une commission consultative au niveau de cette communauté urbaine. C'est aussi à ce moment qu'une redéfinition de la représentativité sectorielle pourrait s'accomplir par le regroupement, au niveau régional, de certains organismes.

Troisième étape:

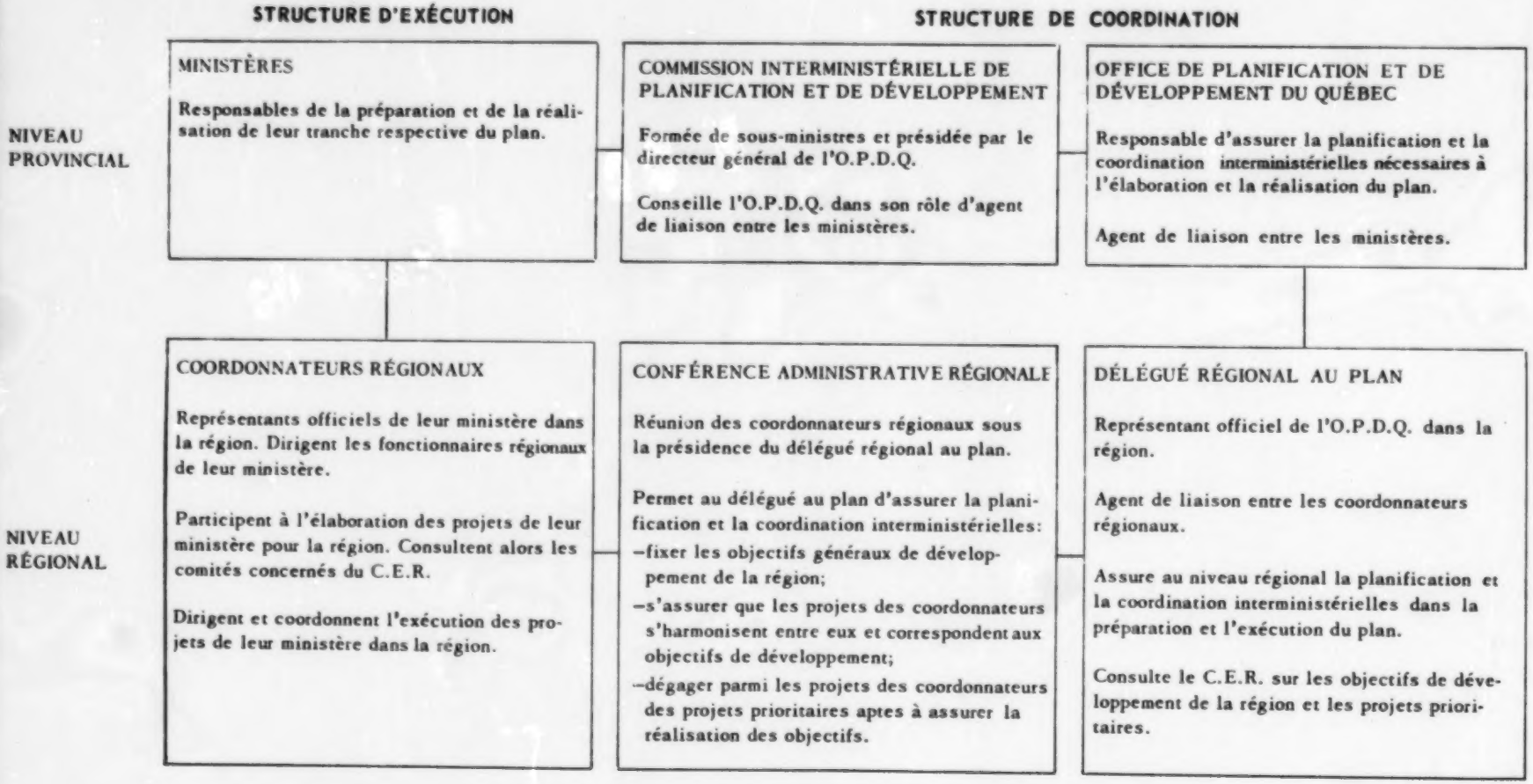
A la suite des expériences de la Communauté urbaine du Haut-Saguenay et de la Commission consultative, la troisième étape de restructuration pourrait conduire vers la généralisation et la réforme municipale dans les autres centres urbains auprès desquels

seraient formées des commissions consultatives. Ainsi serait en place l'ensemble des éléments permettant au C.R.D. de satisfaire aux conditions de représentativité et d'efficacité évoquées précédemment.

CADRE INSTITUTIONNEL DE PLANIFICATION



ADMINISTRATION DU PLAN S.L.S.J.



4. LES PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Priorité I — Mise en place de la Conférence administrative régionale.

a) Nomination du délégué au plan et de ses adjoints.

b) Nomination et désignation des coordonnateurs régionaux des ministères.

La Conférence administrative régionale est le mécanisme permettant la réalisation des prochaines phases de planification qui seront caractérisées par la programmation et la coordination de l'exécution des programmes et projets de développement.

Priorité II — Mise en place de la Communauté urbaine du Haut-Saguenay.

La Communauté urbaine du Haut-Saguenay permettra au pôle principal de la région de se donner un ensemble d'outils efficaces de développement et représentera la première phase essentielle d'une restructuration municipale de l'ensemble de la région.

Priorité III **Transformation du Conseil économique régional en Conseil régional de développement**

par l'élargissement de son champ de préoccupations à l'ensemble du domaine social.

Cette proposition permettra au Conseil économique régional d'être en mesure de jouer entièrement son rôle premier d'interlocuteur privilégié de la Conférence administrative.

Documents de l'Esquisse du plan

Saguenay - Lac St-Jean

1- Synthèse
2- Forêt
3- Mines
4- Agriculture
5- Tourisme
6- Industrie
7- Voirie
8- Main-d'oeuvre
9- Éducation
10- Culture
11- Bien-être
12- Santé
13- Organisation municipale
14- Dossier cartographique